
UNIVERSITY OF TORONTO
3 1761 00396383 2

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
Politique financière des Jacobins

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 6 février 1913, à 1 heure 1/2

PAR

George MALLET
AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. SOUCHON.
Suffragants : MM. CHÉNON, HITIER, *professeurs*.

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1913

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
Politique financière des Jacobins

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le jeudi 6 février 1913, à 1 heure 1/2

PAR

George MALLET
AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. SOUCHON,
Suffragants : MM. CHENON, HITIER, *professeurs*.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913


1972

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

Pages

CHAPITRE PREMIER. — **Les finances sous l'ancien régime. — Leur organisation** 17

SECTION I. — *Les budgets de l'ancien régime* 19

Il n'y avait pas de budgets au sens moderne du mot, 19. — Registres et états qui en tenaient lieu, 20. — Leur défaut de développement, 21. — Difficulté d'en tirer des indications précises : débat entre Calonne et Necker à ce sujet, 22.

SECTION II. — *Les ressources ordinaires* 24

Au début, le domaine était la source principale des recettes ordinaires, 24. — Détails sur ces recettes, 24. — Les impôts de l'ancien régime, 25. — Les impôts directs : la taille, réelle ou personnelle, la capitation, la contribution du dixième et du vingtième (vingtièmes fonciers et vingtièmes d'industrie), 26. — Les impôts indirects : les aides (leur incohérence, leur inégalité et leur complication), la gabelle (contrebande du sel et sa répression), les traites (provinces des cinq grosses fermes, provinces réputées étrangères et provinces à l'instar de l'étranger effectif, propositions d'unification douanière, traité de commerce franco-anglais de 1786), 31.

SECTION III. — *Les ressources extraordinaires* 39

Importance particulière de l'emprunt, 40. — Ses divers modes : emprunts sur gages, emprunts forcés, vente des offices, rentes sur l'hôtel de ville de Paris, etc., 40. — Service des intérêts et de l'amortissement, 41. — Conversions forcées, 42. — Inexactitude dans le paiement des

coupons, 43. — Recours divers de Necker à l'emprunt : emprunts-loteries et rentes viagères, 43. — Politique de Calonne et de Brienne à cet égard, 44. — Moyens de trésorerie, 45.

SECTION IV. — *Les dépenses et le contrôle* 46

Dépenses de la maison du Roi, 46. — Pensions militaires et autres, 48. — Administration des provinces, 49. — Travaux publics, corvées et péages, 50. — Subventions au commerce et à l'industrie, 52. — Instruction publique et culte, 52. — Contrôle législatif : Etats généraux, assemblées de notables, Parlements, 53. — Contrôle administratif : Conseil du Roi, trésoriers généraux, contrôleurs des recettes générales, inspecteurs des finances, garde du trésor royal, etc., 55. — Contrôle judiciaire : chambres des comptes, leur compétence et leur procédure ; leur différence avec la Cour des Comptes actuelle; insuffisance du contrôle judiciaire, 57.

CHAPITRE II. — **Les finances sous l'ancien régime. — Appréciations des auteurs de l'époque. — Plans de réforme** 63

SECTION I. — *Les réformateurs modérés*. 64

Vauban et la dîme royale, impôt en nature et impôt en argent, taxation du produit brut et taxation du produit net, 64. — Boisguillebert, 68. — Forbonnais et son influence sur la législation financière, 70. — Montesquieu ; l'impôt progressif et la liberté du commerce, 72. — Graslin ; les deux principes sur lesquels il fonde la progressivité de l'impôt ; son esprit pratique, 74.

SECTION II. — *Les auteurs qui s'intéressaient principalement aux questions de crédit* 77

Law ; les débuts de sa vie financière ; ses rapports avec le régent ; opinion de l'époque sur la valeur de la monnaie et la facilité des démonétisations ; création de la banque de Law et privilèges accordés à son papier ; fondation de la Compagnie d'Occident ; transformation de la banque générale en banque royale ; émission exagérée de billets et d'actions ; obtention par Law de nouveaux

privilèges ; hausse fantastique des cours ; mesures prises contre la monnaie métallique ; chute soudaine du système, 77. — Melon ; pondération de son mercantilisme ; ses idées sur la monnaie, 87. — Dutot ; son apologie de Law et son appréciation de la politique monétaire de l'ancien régime, 89.

Section III. — *Les Physiocrates*. 90

Grande influence des physiocrates sur les finances de la Révolution, 90. — La question de l'impôt unique sur le produit net du sol ; impossibilité de l'impôt unique ; caractère spoliateur de l'impôt foncier (théorie de l'amortissement) ; la taxation exclusive des terres décharge injustement les autres sources de richesses ; excellente attitude des physiocrates au point de vue critique, 92. — Le problème de la liberté douanière ; arguments des physiocrates à l'appui de la non-intervention de l'Etat en matière économique ; accueil favorable rencontré par leur doctrine ; Turgot et la liberté douanière, 97.

Section IV. — *Les Egalitaires*. 100

L'abbé de Saint-Pierre et les moyens de soulager la misère, 101. — J.-J. Rousseau ; la taxe progressive sur le revenu ; ses opinions sur les droits de douane, sur l'assistance, etc., 101. — D'Holbach et Helvétius, 105. — Rabelleau et la lutte contre la concentration de la richesse, 106. — Devérité, Dufourny de Villiers, Gosselin, Noilliac, 107. — Les sociétés secrètes et les mystiques, 108.

CHAPITRE III. — **Le club breton et le club des Jacobins. — Etude historique** 110

Utilité des deux premiers chapitres, 110. — Appréciations injustes de Taine et de Michelet sur les Jacobins ; réfutation de M. Aulard, 111. — On a tort de ne considérer l'œuvre des Jacobins en général que pendant la Terreur ; observations de M. Brugerette à ce sujet, 113. — Nécessité des clubs à la veille et au début de la Révolution, 114. — Formation du club breton ; ses principaux membres, 115. — Disparition du club breton et création de la Société de la Révolution, puis des Amis de la Constitution,

117. Origine de l'appellation de Jacobins, 117. — Règlement de la nouvelle Société, 119. — Ses principaux membres au début de ses travaux, 119. — Extension des facilités d'admission et d'affiliation, 122. — Caractère bourgeois du club, 124. — Tendances très modérées jusqu'au milieu de 1790, 124. — Hostilité de nombreux Constituants ; réponse de Mirabeau, 125. — Vote par l'assemblée de dispositions restrictives contre les clubs, en particulier, sur la proposition de Le Chapelier, du décret des 29 et 30 septembre 1791, 128. — Texte de ce règlement, 130. — Fondation du club des Feuillants, 132. — Hostilité des Cordeliers, républicains, contre les Jacobins, monarchistes, 133. — Les Jacobins sous la Législative, 134. — Importance politique des Jacobins sous la Convention ; jugements de Châteaubriand et de M. Aulard sur leur rôle à cette époque, 135. — Le tribunal révolutionnaire et le Comité de salut public, 139. — Le triumvirat de Robespierre, de Saint-Just et de Couthon, 140. — Les trois tendances représentées au Comité de salut public, 140. — Opinions économiques et sociales des Jacobins, 142. — Attaques de Robespierre contre la loi agraire et critiques injustes formulées à cet égard par les Girondins, 143. — M. Lichtenberger démontre que le jacobinisme n'eut rien de socialiste, 144. — Toutefois les Jacobins veulent secourir les déshérités et faire obstacle à l'accumulation des richesses, 145. — Défaut d'unité de doctrine économique et sociale : détails sur les principes exposés par Danton, Marat, Robespierre et Saint-Just, 146. — Les Jacobins successeurs de Montesquieu et de Rousseau, 150. — Les événements de Thermidor et la fermeture du club, 152. — Réouverture et nouvelle dissolution, 152. — Tentatives diverses de reconstitution puis disparition complète avec le Consulat, 152.

CHAPITRE IV. — L'impôt pendant la période monarchique 154

Nécessité de distinguer la période monarchique et la période républicaine, la politique financière des Jacobins ayant différé de l'une à l'autre, 154. — Les cahiers et l'égalité de droit, 155. — Les cahiers de la noblesse deman-

dent la suppression des exemptions fiscales, 157. — L'impôt contre-prestation des services rendus par l'Etat aux contribuables, 158. — Les cahiers du clergé sont favorables à l'égalité des charges, mais demandent que cet ordre répartisse lui-même les taxes qui lui incombent, 159. — Les cahiers du tiers réclament la proportionnalité et même, parfois, la progressivité de l'impôt ; exemple des cahiers de Nemours, de Bruyères en Lorraine, de Rennes et de Bréau-le-Vigan, 161. — Attaques des cahiers contre les impôts de l'ancien régime : taille, capitation, vingtièmes, aides, traites, gabelle, droits de contrôle et d'insinuation, 165. — Les cahiers revendiquent pour la nation le droit de consentir et de fixer l'impôt, 171. — Ils sont partisans d'un dégrèvement de la propriété foncière et des objets de première nécessité, 173. — Du Pont de Nemours (cahier du tiers de Nemours), bien que physiocrate, admet la contribution mobilière, 173. — Les cahiers et la perception de la contribution foncière en argent ou en nature, 175. — Discussion par l'Assemblée du droit de la nation de consentir l'impôt, 176. — La nuit du 4 août, 177. — Délibération sur le caractère doctrinal de l'impôt, 179. — Etat d'anarchie financière dans lequel se trouvait alors le pays, 180. — La contribution patriotique ; son adoption grâce aux efforts de Necker et de Mirabeau, 182. — Débat sur la proportionnalité et l'annualité de l'impôt, 183. — Nouvelle organisation administrative de la France, 185. — Abolition de la gabelle et de divers autres impôts indirects par des décrets de mars 1790, 187. — Difficultés rencontrées dans le recouvrement de la contribution patriotique et, en général, des impôts existants : mémoires de Necker et de Lambert, 190. — Rapport de La Rochefoucauld sur le système fiscal à substituer aux taxes de l'ancien régime, 193. — Conférences de Constantini au club des Jacobins sur la même question : il admet deux sortes de contributions, la réelle et la personnelle, mais il repousse toute inquisition dans la perception de la seconde, bien qu'il ait recours à la déclaration des contribuables ; il combat l'impôt en nature, 194. — Rapport de La Rochefoucauld sur la contribution foncière ; discussion et adoption de ses con-

clusions ; la loi de 1790 établissant cet impôt diffère peu de la loi de frimaire, aujourd'hui encore en vigueur pour les propriétés non bâties, et elle utilise les textes antérieurs, 202. — Rapport de Defermon sur la contribution mobilière ; vote du projet le 13 janvier 1791 ; cette taxe frappe le revenu présumé d'après le loyer, suivant une échelle progressive, les domestiques, les chevaux et mulets d'agrément, et comporte en outre un droit égal à trois journées de travail ; appréciation de M. Gomel, 208. — Critique du rapport Defermon au Club des Jacobins par Jean-Jacques Thomas : Thomas regrette que les villes soient soumises au même régime que les campagnes, que les commerçants soient assimilés aux autres personnes, les rentiers en particulier, etc., 216. — Rapport de Talleyrand sur les droits d'enregistrement ; progrès réalisés par la loi de décembre 1790 qui en résulta ; défaut de mesures efficaces contre la fraude, 219. — Les recettes continuent à ne pas rentrer,cependant l'Assemblée,à la demande de Boislandry, abolit les taxes à l'entrée des villes, 223. — La Constituante maintient à la contribution foncière son caractère d'impôt de répartition,226.—Création des droits de timbre, 227. — Rapport Goudard sur les droits de douane : il est favorable à l'aggravation du protectionnisme et aux taxes *ad valorem* ; ajournement de la discussion ; nouveau rapport Goudard et nouvel ajournement ; 3e rapport Goudard, plus libéral ; tarif de 1791 ; appréciations diverses auxquelles il a donné lieu, 228. — Rapports Rœderer sur le monopole du tabac ; Mirabeau se déclare favorable à ce mode de perception ; l'Assemblée proclame, en mars 1791, la liberté de la culture, de la fabrication et de la vente, 234. — Rapport de Du Pont de Nemours sur les aides ; leur suppression, 237. — Etablissement des droits de patente : ils consistent en un impôt progressif d'après le loyer, presque uniforme pour toutes les professions ; critique favorable de M. Stourm, 239. — Abolition de l'ancienne ferme générale et de l'ancienne régie, 243. — Rapport Rœderer sur l'organisation des nouveaux services fiscaux, 244. — Mauvaise volonté croissante des contribuables, 247.— Situation du pays lors de la réunion de l'Assemblée législative, 248. — Mesures prises pour accélérer le recouvrement des impôts, 249. — Proposi-

tion Delacroix d'un droit d'enregistrement sur les effets publics au porteur ; son adoption par les lois d'août et septembre 1792, 251. — Critique générale de l'œuvre de la Législative, 252.

CHAPITRE V. — La situation financière et les ressources extraordinaires pendant la période monarchique . . . 254

Les cahiers se préoccupent peu de cette question ; certains affirment le droit pour la nation de voter les emprunts et les dépenses et de contrôler les opérations financières des ministres ; les cahiers et les dettes de la monarchie ; les économies à réaliser, les pensions, l'aliénation des biens de la Couronne et des propriétés ecclésiastiques, la création d'une banque nationale, 255. — Mémoire de Necker sur le déficit et sur les moyens d'y parer ; leur insuffisance ; emprunts à la Caisse d'escompte, 262. — L'Assemblée déclare vouloir respecter les engagements antérieurs et ne pas vouloir en contracter de nouveaux, malgré la disette menaçante, 265. — L'abolition des dîmes ; il en résulte une forte augmentation des dépenses de l'Etat et un présent aux propriétaires fonciers ; discours de Siéyès ; aucune ressource n'est créée pour faire face à cet accroissement des besoins du pays, 267. — Critiques formulées par le roi au sujet de la suppression des droits féodaux et promulgation tardive des décrets des 4 et 11 août 1789, 271. — Nécessité d'un emprunt de 30 millions ; son vote, au taux de 4 1/2 0/0 ; son échec, 273. — Demande d'un nouvel emprunt de 40 millions en argent (80 millions nominalement), au taux nominal de 5 0/0 ; son échec, 276. — Progression rapide du déficit ; conséquences fâcheuses de l'optimisme de Necker ; réserves faites par M. Gomel sur son rôle, 278. — L'Assemblée invite les ecclésiastiques à porter aux hôtels des monnaies l'argenterie superflue, 281. — Talleyrand propose la mise des biens de l'Eglise à la disposition de la nation ; discussion juridique de cette question ; discours de Mirabeau ; vote du principe de cette mesure, d'ailleurs favorable au petit clergé dont les traitements allaient être augmentés, 282. — Situation de l'Etat, vis-à-vis de la Caisse d'escompte ; Necker propose sa transformation en ban-

que nationale, pourvue du privilège d'émission, les billets permettant de couvrir le déficit ; rapport très optimiste de Montesquiou ; hostilité de Talleyrand à l'égard du papier-monnaie ; exposé de Laborde de Méréville sur le problème des banques et des émissions ; examen de la question par une commission spéciale ; finalement le décret de décembre 1789-janvier 1790 autorise la caisse à augmenter son capital, lui garantit ses dividendes et lui rembourse ce qui lui est dû en grande partie au moyen d'assignats, portant 5 0/0 d'intérêts, auxquels les biens ecclésiastiques devaient servir de gage ; explication de cette solution de fortune, 289. — Refus d'un don genevois à la nation, 297. — Débat au sujet des pensions ; gaspillage auquel elles donnaient lieu ; nomination d'une commission chargée de les réviser et publication du Livre Rouge, 298. — Création d'un Comité de liquidation, 301. — Abolition des vœux monastiques et allocation de pensions aux religieux, 302. — Nouveau mémoire de Necker sur la situation budgétaire : l'Assemblée ne prend pas ses propositions en considération ; Bailly demande que les biens du clergé soient vendus par l'intermédiaire des grandes municipalités, l'Assemblée se range à son opinion, 304. — Nouveau prêt de la Caisse d'Escompte au Trésor, 308. — Rapport d'Anson sur l'émission des assignats ; opposition de la droite à cette mesure ; la gauche dénie aux assignats le caractère de papier-monnaie ; la loi d'avril 1790 leur donne cours forcé et fixe les intérêts à 3 0/0 ; appréciation de ce texte, 309. — Nouveau débat sur les propriétés ecclésiastiques, 312. — Discussion sur l'aliénabilité des biens de la Couronne ; intervention de Barère ; la question des forêts, 314. — Necker présente de nouvelles demandes de crédit qu'avance la Caisse d'Escompte, 317. — Conférence de Polverel au club des Jacobins sur l'aliénation et l'emploi des biens nationaux et sur l'extinction de la dette publique ; son optimisme, 318. — Mesures financières diverses adoptées par l'Assemblée, 320. — Débat sur l'aliénation des biens nationaux, 322. — Constitution civile du clergé, 322. — Seconde délibération sur les pensions; rapport de Camus; décret du 3-22 août 1790 ; analyse et critique de cette loi, 323. — Suppression d'apanages, 326. — Discours de

Gouget-Deslandres au Club des Jacobins sur la question des assignats ; ses illusions et son défaut de connaissances économiques, 326. — Nouveaux emprunts à la Caisse d'Escompte, 329. — Fixation à 1.200 millions du maximum d'émission, 330. — Réorganisation de la Caisse de l'extraordinaire, 334. — Discussion du budget de 1791, 335. — Versements continuels au Trésor effectuées par la Caisse de l'extraordinaire, 336. — Attribution de pensions aux curés non jureurs, 337. — Economies diverses, 337. — Indications sur la vente des biens nationaux, 338. — Organisation du Trésor, 339. — Le problème des petites coupures d'assignats, 340. — Décision relative à la monnaie métallique, 340. — Emission de 600 nouveaux millions, 342. — Embarras croissants du Trésor, 342. — Renchérissement du pain, 344. — Versements de la Caisse de l'extraordinaire, 344. — Fabrication de 300 nouveaux millions d'assignats, 345. — Emission de petites coupures, 346. — Dépréciation des assignats en cours, 348. — Rapport sur les dépenses et les recettes de 1792, 348. — Mesures contre les émigrés, 349. — Faillite de la Maison de Secours de Paris, 350. — Elévation à 2.400 millions du maximum de fabrication des assignats et à 1.800 millions du maximum en circulation, 350. — Abolition des droits casuels, 352. — Confiscation des biens des émigrés et élévation à 2.700 millions du maximum de fabrication des assignats, 353. — Economies, confiscations et dépenses diverses, 354. — L'assignat est de plus en plus considéré comme une ressource normale, 353.

CHAPITRE VI. — **La politique financière des Jacobins pendant la période républicaine** 357

Caractère de la politique jacobine durant cette période, 357. — Girondins et Montagnards, 358. — La situation financière empire sans cesse, 358. — Fabrication de nouveaux assignats sur la demande de Cambon, 360. — Economies à but politique, 361. — Mesures prises pour assurer le remboursement des billets de confiance, 361. — Recours à l'impôt progressif à cet effet, 362. — Arguments de Cambon, de Condorcet, de Vernier et de Robespierre en faveur de la graduation des taux, 362. —

Vente du mobilier des émigrés, des châteaux royaux, etc. 365. — Les deux tendances du Club des Jacobins en matière de taxes, 365. — L'impôt niveleur, 366. L'impôt progressif ne rapporte pas plus au Trésor que l'impôt proportionnel, 367. — Mémoire de Clavière sur le recouvrement des impôts, 369. — Débat sur la rémunération des ministres du culte, 369. — Nouveaux appels à la Caisse de l'extraordinaire, 371. — Les contributions de guerre ; décret du 15 décembre 1792 ; protestations des pays occupés, 371. — Misère extraordinaire de l'armée, 374. — Achats de grains par le ministère de l'intérieur, 375. — L'impôt progressif à Lyon et l'emprunt forcé progressif à Rouen, 375. — Discussion sur la question des approvisionnements, 376. — Evaluation des propriétés nationales aliénables, 378. — Projet Roland d'un impôt personnel et progressif sur le revenu et d'un impôt foncier en nature, 379. — Création de nouveaux assignats et engagement de nouvelles dépenses, 380. — Réal fait voter le principe d'une contribution progressive extraordinaire pour Paris, en vue de subvenir à l'approvisionnement de la ville, 382. — Avances consenties à Paris et à Marseille, etc., pour achats de grains, 383. — Rapport de Clavière sur la situation financière, 385. — Mesures contre la propagande agraire, 386. — Nouvelle loi contre les émigrés, 386. — Rapport de Vernier sur la taxe de guerre progressive sur le luxe et les richesses foncières et mobilières ; distinction du nécessaire physique, de la simple aisance et du luxe ; mode d'évaluation du revenu ; tarif proposé ; ajournement du débat, 387. — Mesures destinées à enrayer la hausse des assignats, 394. — Vote de secours aux défenseurs de la patrie, 394. — Manifestations favorables à l'impôt progressif, 396. — L'emprunt forcé et l'impôt progressif deviennent de plus en plus un moyen de guerre contre les riches : paroles de Danton à ce sujet, 397. — Emprunt forcé de 12 millions à Paris, 398. — Le département de l'Hérault impose spécialement les personnes suspectes d'incivisme, 399. — Discussion de la proposition Ramel-Nogaret d'une taxe d'Etat progressive et vote du principe d'un emprunt forcé d'un milliard, 400. — Révolte de Lyon, 403. — Nouvelles émissions d'assignats, augmentation de leur gage, leur dépréciation

constante, 404. — Rapport de [illegible] sur l'emprunt forcé d'un milliard ; renvoi du projet à la commission, 407. — Nouvelle délibération sur ce sujet, 408. — Accroissement du déficit et développement de la misère, 409. — Mesures prises contre les Compagnies financières, 410. — Expropriation sans indemnité des détenteurs d'assignats à face royale, 410. — Dispositions de diverses sortes, 411. — Création du Grand Livre de la dette publique, 412. — Examen et vote des modalités de l'emprunt forcé d'un milliard ; son échec, 413. — Création de 2 milliards d'assignats, 414. — Rôle financier joué par les représentants en mission dans les départements : rigueurs de Laplanche, Tallien et Fouché, 414. — Répression de l'agiotage, 417. — Confiscation des biens des fabriques, 418. — Lettre de Lequinio sur les mesures à prendre contre la monnaie métallique, 418. — Nouvelles spoliations édictées par les représentants en mission, 419. — Condamnation des fermiers généraux, 420. — Augmentation du gage des assignats, 420. — Engagement de nombreux crédits, 421. — Création du Grand Livre de la dette viagère, 421. — Rapport de Cambon sur la situation financière, 422. — Pillage du Palatinat, 423. — Epuration du club des Jacobins, 423. — Recherche de nouvelles ressources, 424. — Chute de Robespierre et du club des Jacobins 425.

Conclusion. — Rôle considérable des Jacobins jusqu'à Thermidor, 427. — Leur politique financière ne présente pas que des défauts, 427. — En général ils furent modérés pendant la période monarchique, 428. — Caractère anormal de l'époque révolutionnaire, 428. — Appréciation de leurs réformes en ce qui concerne les taxes ordinaires, 429. — Impossibilité des emprunts proprement dits et nécessité des confiscations, 430. — Explication du recours aux assignats, 431. — Excès commis sous la Terreur, 432. — Les Jacobins ont été gouvernés par les circonstances plus qu'ils ne les ont gouvernées, 433.

Liste des Jacobins 435

Bibliographie . . . . [illegible]

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES SOUS L'ANCIEN RÉGIME LEUR ORGANISATION

L'étude des finances de l'ancien régime, même à l'époque la plus rapprochée de la Révolution, présente d'autant plus de difficultés que le budget était alors chose complètement inconnue. Les dépenses et les recettes ne faisaient pas l'objet de prévisions systématiques, on procédait quelque peu au hasard, sauf dans certains cas particuliers : il faut rechercher les éléments de ce que l'on appelle aujourd'hui le budget dans un grand nombre de comptes, d'états et de registres ; il est presque impossible d'arriver à une appréciation d'ensemble à peu près exacte.

On trouvera sur ce sujet de précieuses indications chez Vauban (*La dime Royale*), chez Boisguillebert (*Factum de la France* et *Détail de la France*) et chez Forbonnais (*Recherches et considérations sur les Finances de la France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*), chez Moreau de Beaumont (*Mémoires concernant les impositions et droits en Europe*), chez Le Trosne, le physiocrate bien

connu (*L'Administration provinciale et la réforme de l'impôt*) et chez Necker (*Compte rendu au Roi* et *Administration des finances de la France*).

Parmi les auteurs modernes, les renseignements abondent, sur les finances de l'ancien régime, dans Stourm (*Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*), dans Bouchard (*Système financier de l'ancienne monarchie*), dans Vuitry (*Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de* 1789), dans Clamageran (*Histoire de l'impôt en France*).

En nous basant sur les ouvrages que nous venons de citer, et sur d'autres publications de moindre importance, nous nous proposons de donner un tableau des finances de l'ancien régime, surtout à la veille de la tourmente révolutionnaire. Cette peinture, nécessairement courte, montrera à quelle administration, à quelles institutions allaient s'attaquer les Jacobins ; elle fera comprendre la grandeur de la tâche qu'ils ont assumée et permettra de considérer leurs erreurs et leurs exagérations avec moins de sévérité que ne l'ont fait beaucoup d'auteurs, qui les ont appréciés d'après les idées aujourd'hui en cours au lieu de les juger en les plaçant dans leur cadre.

Nous diviserons cette esquisse de la façon suivante : en premier lieu le budget, ou plutôt les comptes et états qui correspondaient tant bien que mal — plutôt mal que bien — au budget des Etats contemporains, puis les recettes destinées à y faire face, qu'il s'agisse de revenus

ordinaires (domaine et impôts), de ressources extraordinaires (emprunts et aliénations), enfin les dépenses et les divers modes de contrôle.

SECTION I. — Les budgets de l'ancien régime.

Le budget au sens actuel et parlementaire du mot, est un état de prévision et d'autorisation des dépenses. A la fin de l'ancienne monarchie, les recettes n'étaient consenties en aucun cas, les Etats-Généraux ne se voyant plus convoqués. Le souverain ne rencontrait en principe aucun obstacle à l'exercice de son pouvoir financier. Les Etats antérieurs à 1789 ne possèdent donc pas ce caractère essentiel des budgets. Au point de vue de la prévision, ils ne sont pas non plus très comparables aux budgets de notre temps ; souvent ils se contentent de venir après coup et correspondent plutôt aux comptes définitifs de l'époque contemporaine ; de plus, en général, ils ne présentent pas une situation d'ensemble, ils ont un caractère fragmentaire et se réfèrent à telle ou telle ressource, tel ou tel débours, alors que nos budgets énumèrent la totalité des entrées et des sorties de fonds qui permettent à l'Etat de vivre et de remplir ses diverses fonctions.

Mais « il ne faut pas croire, dit M. Bouchard (1), que

(1) Bouchard, *Système financier de l'ancienne monarchie*. Paris, Guillaumin, 1891, p. 36-37.

même à l'origine, et malgré l'état peu avancé des sciences administratives, nos rois aient laissé marcher leur dépenses à l'aventure. Ils se sont toujours étudiés à estimer leurs affaires, à calculer leurs ressources et à déterminer l'application de leurs revenus aux charges de leur maison et à celles du gouvernement. Les états, qui étaient préparés auprès d'eux par les officiers chargés des finances, énuméraient ce qui devait être versé au Trésor par chaque recette et servaient aux administrateurs et aux comptables à opérer les recouvrements. Ils indiquaient également les sommes à délivrer aux grands services et portaient autorisation d'en faire le paiement. C'étaient à la fois des états estimatifs, des documents statistiques, des actes servant de règle ou, du moins, de guide à la réalisation des opérations financières, utiles à l'ordre de la perception, contenant généralement ouverture de crédits et quelquefois même tenant lieu d'ordonnancement. »

Les rois tenaient au courant, conformément à la tradition romaine, des registres qui donnaient la liste de leurs propriétés et de leurs revenus. Sous Philippe le Bel nous trouvons une sorte de budget des dépenses, affecté par l'ordonnance du 19 janvier 1311 au trésor du Temple, qui monte à 177,599 livres tournois et qui s'équilibre au moyen des recettes de divers bailliages et sénéchaussées (1). La même décision porte règlement du trésor du

(1) Voir Edgard Boutaric, *La France sous Philippe le Bel. Étude sur les institutions politiques et administratives du moyen âge*. Paris, H. Plon, 1861.

Louvre qui subvient à diverses dettes, à l'achèvement de nombreux travaux et au paiement des troupes de Flandre au moyen des recettes qui n'étaient pas apportées au Temple.

Au XIV[e] siècle également, nous avons affaire à des budgets spéciaux à chaque aide, affectation de recettes que combat la doctrine moderne. Plus tard, en 1498, une ordonnance du 19 novembre fait mention de l'état général des finances en vertu duquel les changeurs et les receveurs généraux devaient faire leurs paiements. Plus tard encore, nous rencontrons des états généraux des ressources et des dépenses, établis d'après les renseignements envoyés par les trésoriers généraux à l'administration centrale, au début de chaque année. L'état de 1672 s'élevait par exemple à 75.579.151 livres parisis pour les dépenses. Les prévisions furent d'ailleurs assez éloignées de la réalité, car les dépenses furent de 80.879.035 livres (1), ce qui constitue un dépassement énorme, du point de vue relatif, puisqu'il correspond à une majoration de dépenses d'environ 600 millions pour un budget de 4 milliards et demi.

Cet état et les autres situations annuelles du même genre sont en général fort peu développés : ils font à cet égard piètre figure à côté des budgets modernes qui pèchent plutôt par excès contraire et sont souvent si touf-

(1) Forbonnais, *Recherches et considérations sur les finances de la France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*. Bâle, 1758, t. I, p. 488.

fus et si détaillés qu'un lecteur, même expérimenté, risque à tout instant de s'y perdre. De plus les recettes y étaient inscrites au net, c'est-à-dire défalcation faite des frais de perception, contrairement au principe de la spécialisation budgétaire dont l'application importe tant à la clarté et à « l'honnêteté » des budgets. Certaines charges enfin n'y apparaissaient point, par exemple les dépenses du personnel des cours de justice, une partie des intérêts de la dette publique, les frais d'entretien de bâtiments et édifices, etc.

Mentionnons encore que ces situations n'obligeaient en rien le souverain qui pouvait, à son gré, bouleverser leurs dispositions, édicter en cours d'année de nouveaux impôts ou de nouvelles dépenses. Les virements étaient courants et personne n'eût songé à s'en étonner ou à les blâmer. On constatait souvent des reports d'exercice à exercice et des anticipations de recettes. L'exercice financier était d'ailleurs inconnu ou plutôt tellement élastique que l'annualité des états de prévision ne pouvait rendre de grands services.

Tout ce qui précède fait aisément comprendre que les comptes de l'ancienne monarchie étaient à peu près inextricables et que l'on n'avait jamais que des impressions très floues sur la situation financière de l'État. La meilleure preuve en est dans le débat qui s'éleva en 1787 entre de Calonne et Necker au sujet de l'année financière 1781 (1).

(1) Voir Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*. Paris, Guillaumin, 1885, vol. II, p. 183 sq., et Necker, *Mémoire en*

Le premier prétendait que le déficit s'était élevé à 46 et peut-être à 71 millions de livres, le second affirmait l'existence d'un excédent de 10.200.000 livres. Ils se basaient tous deux sur des comptes effectifs, des comptes officiels du Trésor, mais ces situations avaient d'autant moins de valeur probante que l'ancien régime ne possédait pas d'organisme semblable à notre Cour des Comptes, chargé de centraliser les comptabilités et de porter sur elles un jugement d'ensemble.

Voici d'ailleurs l'appréciation émise par de Calonne lui-même, le 22 février 1787, à l'Assemblée des Notables (1) : « Il semble qu'il soit bien facile à un ministre des finances de former un compte exact des recettes et des dépenses annuelles. On croirait qu'il doit le retrouver dans les états de situation qu'on lui remet à la fin de chaque année, et qu'il présente lui-même au roi pour le règlement de l'année suivante. Mais le nombre des parties hétérogènes et variables dont ces états sont composés, l'enchevêtrement des différents exercices, la confusion provenant des prélèvements locaux sur les recouvrements plus ou moins retardés, le rejet des valeurs et assignations reportées d'une année sur l'autre, enfin le mélange presque inévitable de l'arriéré, du courant et du futur, du fixe et de l'éventuel, de ce qui n'est que le résul-

réponse au discours prononcé par M. de Calonne devant l'Assemblée des Notables, avril 1787, et *Nouveaux éclaircissements sur le compte rendu.*

(1) Stourm, *ibid.*, p. 190-191.

tat des virements d'avec ce qui doit être compté pour effectif ; toutes ces causes réunies rendent extraordinairement difficile de discerner ce qui appartient à chaque année pour former une balance juste de l'état ordinaire et annuel. »

SECTION II. — Les ressources ordinaires.

Sous l'ancien régime les revenus du domaine avaient une importance relative beaucoup plus considérable qu'aujourd'hui. Pendant longtemps on en fit à peu près exclusivement la source des recettes du Trésor ; quand on s'adressa dans une assez large mesure à l'impôt direct et indirect, on continua cependant à utiliser le domaine comme moyen normal de subvenir aux dépenses du royaume.

Les rois de France s'étaient approprié l'ancien domaine des empereurs romains, terres, forêts, etc. Le domaine immobilier subit d'innombrables vicissitudes, tant au point de vue de son étendue que de son mode d'exploitation. De plus, les rois faisaient exploiter des salines, des usines et des carrières et percevaient des droits régaliens sur les forges de fer, sur la marque des métaux, y compris, depuis la déclaration du 31 mars 1672, l'or et l'argent, sur les carrières de marbre et de pierres. La frappe de la monnaie leur donna des bénéfices considérables ; non contents de prélever un droit de seigneuriage, cer-

tains d'entre eux altérèrent les monnaies afin de profiter de l'affaiblissement de leur titre et de leur poids. Les péages existaient un peu partout à la veille de la Révolution et cependant leur nombre avait graduellement diminué depuis les Carolingiens. Les biens vacants, les déshérences, les droit d'épave, etc., présentent également un caractère domanial. On pourrait citer de nombreuses autres ressources analogues, mais leur énumération serait fastidieuse et inutile, car elles n'avaient plus grande importance à la fin de l'ancien régime, et ce qu'il en restait a disparu au cours de la crise révolutionnaire.

Les impôts étaient, comme aujourd'hui, directs ou indirects. Nous n'avons pas l'intention ici d'examiner s'il convient de diviser les impôts de la sorte du point de vue de la théorie pure. Nous donnons tout simplement aux mots *direct* ou *indirect* leur sens administratif.

D'ailleurs les théories fiscales n'abondaient pas à cette époque. Une seule question préoccupait les financiers ; le problème envisagé par eux était de procurer à l'Etat et au souverain l'argent dont ils avaient besoin ; si certains impôts étaient directs et d'autres indirects, si l'on s'adressait en même temps au domaine et aux facultés des contribuables, ce n'était pas pour satisfaire à des exigences éthiques alors à peu près inconnues sur ce terrain. Certes, nous le verrons dans le chapitre suivant, des pamphlétaires et des écrivains ont critiqué les injustices du régime fiscal de l'ancien régime, ils ont attaqué les privilèges dont jouissaient certaines classes de la population

et déploré la surcharge qui pesait sur les autres, mais en général leurs efforts furent vains et leurs aspirations généreuses se heurtèrent à la mauvaise volonté et au mépris des dirigeants.

Les impôts directs qui subsistèrent jusqu'à 1789 sont la taille, la capitation et la contribution du dixième qui, toutes trois, peuvent être considérées comme des impôts sur le revenu.

La noblesse héréditaire et le clergé étaient exempts de la taille ; de plus, 4.000 charges mises à la disposition des roturiers, et pour la plupart inutiles, conféraient la noblesse et, par suite, affranchissaient de la taille leurs bénéficiaires. Plus de 40.000 offices procuraient le même avantage, en totalité ou en partie. Pendant longtemps les employés des fermes générales échappaient même à l'imposition.

La taille pouvait être *réelle* ou *personnelle*. Elle était réelle dans les pays de droit écrit ; elle ne pesait alors que sur les biens immobiliers et correspondait à notre contribution foncière actuelle ; ailleurs elle était personnelle et frappait l'ensemble des revenus, ce qui la rapproche de l'impôt général sur le revenu. La fortune mobilière étant très peu développée à cette époque, elle ne contribuait à la taille que jusqu'à concurrence de 10 millions, alors que les immeubles rapportaient 81 millions au fisc (1).

(1) Necker, *De l'administration des finances*, 1784, chap. VI.

La taille personnelle suscita de violentes critiques, alors qu'il est facile d'apprécier la richesse foncière d'un individu, des biens meubles sont susceptibles d'estimations très diverses : ici l'arbitraire régnait sans mesure. Aussi Necker eût-il souhaité sa suppression et disait-il au Roi (1) : « Il existe encore une taille appelée personnelle et qui dépend non de la propriété territoriale, mais des autres facultés des contribuables..... Il serait à désirer que l'on pût renoncer à cette espèce d'imposition ou parvenir à la dénaturer : car il faut regarder comme contraires à l'ordre et au bonheur public toutes les impositions dont la mesure et les proportions sont arbitraires. »

La capitation, d'origine plus récente, fut établie par Louis XIV en 1695, supprimée en 1698 et rétablie en 1701. Elle devait être abrogée dès la fin de la guerre, mais il n'en fut rien, et elle subsista jusqu'à la Révolution. Elle avait pour but de frapper les nobles, les militaires et les ecclésiastiques et n'épargnait que les religieux mendiants, les pauvres et les roturiers dont les cotes à la taille étaient inférieures à 40 sous. Elle réalisait donc l'exemption du minimum d'existence, réclamée aujourd'hui par la grande majorité des partisans de l'impôt sur le revenu. Suivant leur situation les contribuables formaient 22 classes, la première payant 2.000 livres et la vingt-deuxième une livre. Aussi constituait-elle un léger

(1) Necker, *Compte rendu au roi*, 1781.

effort de justice fiscale, un impôt basé, dans une certaine mesure, sur les facultés des contribuables.

En réalité, l'application souleva quelque résistance ; les personnes groupées dans la même classe avaient bien, en général, des situations et grades analogues, mais il n'en résultait pas qu'elles avaient la même fortune. De plus, dans beaucoup d'endroits, la fixation de la taxe fut effectuée avec la partialité la plus choquante. Enfin la capitation fut augmentée à plusieurs reprises, et rachetée par le clergé et par de nombreux particuliers.

Mieux encore que la capitation graduée, l'impôt du dixième ressemble de très près à l'impôt sur le revenu tel qu'il existe actuellement dans de nombreux pays. Comme la capitation, il fut établi par Louis XIV (1710) dans le but de subvenir aux dépenses de guerre, sur la proposition de Desmarets qui s'inspira beaucoup des études de Vauban et de Boisguillebert. Le Roi s'était, au début, effrayé de ce nouvel impôt, mais le Père Le Tellier le rassura au moyen d'une consultation des plus habiles docteurs en Sorbonne qui décida sans ambages « que tous les biens de ses sujets étaient à lui en propre et que, quand il les prenait, il ne prenait que ce qui lui appartenait » (1). Il est intéressant de rapprocher ce point de vue de celui des étatistes et socialistes contemporains

(1) Voir Saint-Simon, *Mémoires*. Ed. de Boislile, Paris, Hachette, t. XX, 1908, p. 169-170.

pour lesquels tout appartient à l'État ou à la collectivité et qui justifient ainsi les progressions les plus hardies et les impositions les plus élevées. Nous verrons d'ailleurs plus loin que les Jacobins ont soutenu, dans leur seconde période, une théorie assez semblable à celle du Père Le Tellier.

L'impôt du dixième était payable par tous propriétaires, nobles ou roturiers, privilégiés ou non, officiers, corps et communautés, et s'élevait, comme son nom l'indique, au dixième de tous les revenus, même hypothécaires et mobiliers. Il était donc rigoureusement proportionnel. En 1717 il fut porté du dixième au cinquième, taux très élevé (1), pour les revenus payés des deniers royaux, pensions, gratifications, etc. Mais cette aggravation ne s'appliqua qu'aux pensions de 600 livres et au-dessus; elle ne toucha pas non plus les pensions de 1.000 livres et moins, accordées aux officiers des troupes, ni les pensions, quel que fût leur montant, qui tenaient lieu de gages ou d'appointements. Nous constatons ici une sorte d'exemption du minimum d'existence, mode fiscal que Robespierre devait flétrir plus tard, à une certaine époque de sa courte vie politique, et qui est aujourd'hui favorisé de l'appui de presque tous les partisans de l'impôt sur le revenu.

L'édit de 1717 supprimait l'impôt du dixième sur le

(1) Taux maximum de l'impôt italien sur le revenu avant la dernière conversion.

revenu des biens-fonds et autres immeubles, mais son caractère général lui fut restitué de 1733 à 1735, puis en 1741, en raison des difficultés financières auxquelles le Trésor était en butte. En 1750, le dixième fut remplacé par le vingtième, sauf sur quelques revenus sans importance.

Les rôles des vingtièmes, comme ceux de la taille, séparaient les vingtièmes fonciers des vingtièmes d'industrie, assis sur les revenus mobiliers ; les premiers rapportaient au fisc, en 1785, 74 millions de livres, et les seconds 2 millions 1/2 seulement (1). Si cet impôt paraissait très justifié en théorie, il prêtait donc, en pratique, le flanc à de légitimes critiques, étant donnée la disproportion des charges pesant sur les immeubles et sur les meubles, bien que ceux-ci eussent alors beaucoup moins de valeur que ceux-là. « Les usages de la perception, dit M. Stourm (2), avaient restreint de plus en plus à la partie territoriale l'application des taxes assises primitivement sur de plus larges bases ; le mélange de l'élément mobilier troublait, en effet, incessamment les opérations des répartiteurs et les astreignait à des évaluations arbitraires contestables. La terre, au contraire, leur offrait une base d'appréciation fixe et certaine. Dès lors ils inclinaient, autant que possible, à s'y adresser exclusivement. D'eux-mêmes, par le seul instinct de faciliter leur travail, les agents de perception repoussèrent

(1) Necker, *op. cit.*, ch. VI.
(2) *Op. cit.*, t. I, p. 64.

ainsi dans la pratique la taxation générale des revenus, et s'efforcèrent d'attribuer à l'impôt foncier l'unité qui lui convient. »

Devant cette impossibilité presque complète de frapper les revenus mobiliers, Necker se décida à supprimer, dans les bourgs, villages et campagnes, tous les vingtièmes d'industrie (1) (Edit du 2 novembre 1777). « C'était, disait-il, une espèce de contribution qui ne pouvait jamais être répartie avec une sorte d'équité qu'à l'aide d'une inquisition nettement illimitée, qu'une estimation même arbitraire devenait préférable... Sa Majesté eût voulu abolir entièrement cette imposition. »

Si nous passons des impôts directs aux impôts indirects, nous nous trouvons en face d'une situation tout aussi complexe, peut-être encore plus critiquable. Ces taxes comprenaient surtout les aides et un certain nombre de droits qui furent réunis à l'administration de ces impositions, les monopoles des postes, des poudres et des tabacs (2), la gabelle, les douanes et la loterie.

Au début, nous dit M. Bouchard (3), « l'aide était le terme générique servant à désigner le subside que le roi avait le droit d'exiger, dans certaines circonstances, en qualité de souverain et de suzerain, de ses sujets et de ses vassaux. Le subside était levé, tantôt sous forme de

(1) Préambule de l'édit du 2 novembre 1777.

(2) Dans une classification logique, il serait préférable de rattacher ces taxes au domaine. Il est vrai qu'on peut y voir seulement un procédé technique d'imposition.

(3) *Op. cit.*, p. 135.

taille de fouage, d'impôt sur le revenu et de gabelle, tantôt sous forme d'imposition sur les denrées, les marchandises et les boissons. » Peu à peu l'aide fut perçue en toute circonstance ; de recette extraordinaire elle devint revenu ordinaire. De plus, son sens se rétrécit ; vers la fin du XIV[e] siècle, ce mot s'appliqua exclusivement à l'impôt sur les marchandises et les boissons.

Les aides n'étaient prélevées que dans le ressort de la Cour des aides de Paris et dans celui de la Cour de Rouen. Leur organisation était un commencement d'incohérence et d'inégalité ; d'élection à élection les tarifs différaient sans motif plausible ; le même produit, au même endroit, payait toutes sortes de contributions différentes superposées avec l'arbitraire le plus complet ; aucune idée générale, aucun principe si modeste fût-il n'avait présidé à leur organisation ; chaque roi avait apporté sa pierre à l'ensemble, de sorte que l'on peut difficilement imaginer un édifice où tous les styles se confondent avec moins d'harmonie.

« Il n'y a pas d'impôt aussi compliqué que les aides, dit Le Trosne (1), cette perception a exigé une législation immense dont il est impossible aux citoyens d'acquérir la connaissance, de manière que les contraventions deviennent une des principales branches du produit. Ce qui rend encore cette matière plus difficile à traiter en détail, c'est que non seulement les aides n'ont pas lieu

(1) *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, 1788.

partout, mais que les mêmes droits n'ont pas lieu partout où les aides ont cours. » « Le défaut d'uniformité, dit l'*Encyclopédie méthodique* (1), est, sans contredit, un vice essentiel, et il en résulte de nombreux inconvénients. Les frais et les difficultés se multiplient : une partie du royaume supporte des charges dont l'autre est affranchie ou n'y est pas sujette dans la juste proportion d'égalité qui doit se trouver entre tous les sujets d'un même prince. » « A l'entrée de Paris, observe l'*Anti-financier* (2), une pièce de vin paie 32 ou 33 droits différents ; les quittances qu'on en délivre en portent la preuve. Qui croirait que cette même pièce de vin en a payé à peu près autant avant d'arriver à Paris ? »

Cet ensemble extraordinaire de taxes rapportait au fisc des sommes considérables. A la veille de la Révolution, son rendement s'élevait à 63 millions au brut et à plus de 50 millions au net, frais de perception déduits. Sur ces 63 millions, 60 étaient dus aux droits sur les boissons, 3 aux droits sur le bétail, les poissons de mer, les bois, etc...

Passons sur les monopoles des poudres, du tabac et des postes, qui offraient alors un intérêt de beaucoup moins considérable que maintenant, et arrivons à la Gabelle, impôt sur le sel, que l'on a si fréquemment reprochée à l'ancien régime et qui a suscité tant de haines contre lui. Ici encore, la diversité régnait en maîtresse ;

(1) *Encyclopédie méthodique*, V° *Aides*.
(2) *L'Anti-financier*, 1763.

la disparité des tarifs de province à province et même de certaines villes à leur banlieue était telle que la contrebande atteignait son point culminant pour cet impôt, malgré les peines sévères dont les fraudeurs étaient menacés et frappés. Au Havre, à Dieppe, etc.... villes privilégiées, le taux descendait à moins d'un sou par livre, à peu près le tarif actuel, mais dans les pays de grande gabelle, il s'élevait à douze sous et demi par livre, taux de plus de douze fois supérieur à celui de l'impôt que perçoivent aujourd'hui les contributions indirectes et qui paraît avec raison déjà trop élevé. Il y avait aussi des provinces de petite-gabelle, de quart-bouillon, rédimées, franches, etc...

Necker lui-même s'indigna de la lourdeur du poids de cet impôt et de la répression à laquelle il donnait lieu. Dans son *Traité de l'administration des finances*, il nous montre que le tiers des forçats était composé de contrebandiers, et que l'on arrêtait chaque année, pour transports frauduleux de sel, 2.300 hommes, 1.800 femmes et 6.600 enfants. Il ne proposa pourtant pas de supprimer la gabelle, qui rapportait annuellement 52 millions de livres, mais il se déclara favorable à son nivellement dans tout le royaume. Calonne partagea cette opinion et demanda en 1787 le remplacement de la gabelle par un droit de 20 livres par quintal, perceptible à l'extraction des marais salants sur tous les sels destinés à la consommation nationale (1). Mais ces efforts furent

(1) *Mémoire remis aux notables, concernant la gabelle* (12 mars 1787).

vains, et il fallut attendre la Révolution pour qu'une solution fût prise à l'égard de cet impôt fatal (1).

La réglementation des traites ou douanes était encore plus touffue que celle des aides et de la gabelle. « Cette législation est tellement embrouillée, dit Necker (2), qu'à peine un ou deux hommes par génération viennent à bout d'en posséder complètement la science. » Nous n'entrerons pas ici dans le détail de ces droits ; nous n'insisterons pas non plus sur les divers caractères qu'ils ont présentés soit successivement, soit simultanément : protecteurs, annonaires et fiscaux, de transit, de sortie et d'entrée. « Lorsqu'on étudie l'ancienne législation douanière, observe M. Bouchard (3) en parlant de la période antérieure à Colbert, il ne faut pas chercher dans le réseau compliqué des taxes dont elle se compose une période de protection et de défense pour la production et l'industrie nationales. Ce n'est que plus tard, sous le ministère de Colbert notamment, qu'on la voit apparaître. Loin de faciliter les débouchés aux denrées et aux marchandises françaises, on semble, au contraire, dans les premiers temps, vouloir les retenir dans le royaume et appeler sur nos marchés les produits étrangers. Ce qui préoccupe, c'est le soin de l'approvisionnement, c'est la

(1) On trouvera de nombreux détails dans l'ouvrage de l'abbé Jean-Pierre Papon, intitulé *Histoire du gouvernement français depuis l'Assemblée des notables, tenue le 22 février 1787, jusqu'à la fin de décembre de la même année* 1787.

(2) *Administration des finances.*

(3) *Op. cit.*, p. 163-164.

crainte de manquer des choses nécessaires ; c'est aussi, pour le gouvernement, le désir de trouver de l'argent et ne laisser échapper aucune parcelle de la matière imposable. Les produits du sol et ceux de l'industrie doivent payer leur tribut. S'ils parviennent à se soustraire aux taxes de consommation dans l'intérieur, ils payent à la frontière des taxes égales et quelquefois supérieures. C'est ce qui explique pourquoi les premières taxes douanières sont presque uniquement des droits de sortie. »

A la fin de l'ancien régime, la France, au point de vue douanier, se fractionnait en trois territoires : la province *des cinq grosses fermes* (Centre et Nord), créée par Colbert en 1664, les provinces *réputées étrangères* (Midi, Bretagne et Franche-Comté), créées par le même en 1667, où le tarif était plus élevé, et les provinces *à l'instar de l'étranger effectif* (Lorraine, Alsace, Trois-Evêchés, Pays de Gex, Marseille, etc.), qui avaient avec l'extérieur le droit de libre communication. Chaque fois que l'on passait de l'un des territoires à l'autre, on était obligé de payer les taxes douanières, car ils étaient considérés comme trois blocs absolument étrangers l'un à l'autre.

Il existait en outre des droits secondaires ou locaux qui se superposaient aux droits principaux ou formaient, à l'intérieur des régions précitées, de nouveaux cordons douaniers. La loi de suppression des traites, du 5 novembre 1790, en énumère 15 ; il faut y ajouter environ 1.600 péages appartenant au roi, aux communautés, aux seigneurs, aux abbés, etc. (1).

(1) Voir abbé Baudeau, *Nouvelles éphémérides économiques, ou biblio-*

Les esprits les plus distingués de l'ancien régime, les personnes qui faisaient passer l'intérêt national avant les intérêts des provinces qui croyaient devoir rester isolées les unes des autres, ne manquaient pas de déplorer l'existence de douanes intérieures et de péages, qui apportaient aux transactions des entraves presque insurmontables. Trudaine, intendant des finances, tenta en vain, en 1760, de résoudre la question. L'abbé Morellet nous montre la situation difficile des industriels des provinces à l'instar de l'étranger, non protégés contre la concurrence étrangère, mais dont les marchandises devaient payer les droits de 1664 et 1667 pour entrer en France (1). M. de Montaran voulut également convaincre ses contemporains de la nécessité d'unifier la législation douanière (2). De même le contrôleur général Bertin (3). Turgot professait les mêmes idées, mais il n'eut pas le temps de les mettre à exécution. Necker fit prononcer le rachat des péages seigneuriaux (arrêt du 15 août 1779) : « Tous ces droits, disait-il (4), nés pour la plupart des malheurs et des confusions des anciens temps, forment autant d'obstacles à la facilité des échanges, ce puissant encouragement de l'agriculture et de l'industrie. » Dans

thèque raisonnée de l'histoire, de la morale et de la politique, t. V, 1776, sur les vicissitudes du sieur Blanchet.

(1) *Mémoire des fabricants de Lorraine et du Bar, concernant le projet d'un nouveau tarif*, Nancy, 1772.

(2) *Mémoire sur les tarifs et les droits de traite en général.*

(3) *Lettre du contrôleur général Bertin à M. Le Bret, intendant de Bretagne*, 8 avril 1761.

(4) Préambule de l'arrêt du 15 août 1779.

son compte rendu au roi 1781, Necker manifeste son intention d'aller plus loin dans la voie qu'il s'était tracée : il se propose de supprimer graduellement les traites intérieures. Il revient d'ailleurs sur ce sujet dans son mémoire du 12 mars 1787 à l'Assemblée des notables, et Calonne s'associe à ses propositions dans un autre mémoire qu'il avait fait rédiger par Du Pont de Nemours (1). Mais ces efforts furent vains ; seule la Révolution apporta une solution à cet important problème.

De même qu'au point de vue des douanes intérieures et des autres obstacles à la circulation intérieure, l'ancien régime avait manifesté des velléités libérales à la veille de la grande crise qui devait le renverser, de même, au point de vue des relations économiques extérieures, une tendance nouvelle se dessina sous le règne de Louis XVI. Il faut en attribuer le mérite aux physiocrates, comme nous le verrons au chapitre suivant. La meilleure preuve en est le traité de commerce de 1786 entre la France et l'Angleterre (2).

(1) *Mémoire sur l'abolition des droits de traites intérieures, la suppression des barrières, etc.*, 12 mars 1787.

(2) Voir Du Pont de Nemours, *Lettre à la Chambre de commerce de Normandie sur le mémoire qu'elle a publié relativement au traité de commerce avec l'Angleterre*, Rouen, 1788 ; Boyetet, *Recueil de divers mémoires relatifs au traité de commerce avec l'Angleterre, faits avant, pendant et après les négociations*. Versailles, 1789 ; Anisson-Duperon, *Essai sur les traités de commerce de Methuen et de* 1786, Journal des Economistes, t. XVII, avril 1847 ; Comte de Butenval, *Précis historique et économique du traité de commerce entre la France et la Grande-Bretagne*, 1869 ; Stourm, *op. cit.*, t. II, p. 11 sq.

Depuis 1678 et 1688, l'importation de toute marchandise française était en principe interdite en Angleterre ; la France avait adopté la même mesure vis-à-vis des produits anglais. Le traité de 1786, — négocié dans des conditions assez difficiles dues à la mauvaise volonté de la Grande-Bretagne, qui craignait la concurrence de l'industrie française, — améliorait la situation respective des deux pays dans de fortes proportions. Les taux *ad valorem* adoptés à l'égard des principaux produits manufacturés s'élevèrent à 10-12 0/0. Les suites immédiates du traité ne furent d'ailleurs pas très heureuses, étant données l'insuffisance des moyens de perception et les déclarations insuffisantes de valeur. En Angleterre, par contre, les marchandises françaises subissaient les plus minutieuses et les plus sévères vérifications, sans compter toutes les vexations dont étaient comblés les importateurs français.

SECTION III. — Les ressources extraordinaires.

Actuellement les budgets se soldent au moyen de recettes ordinaires et de recettes extraordinaires. Les finances de l'ancien régime faisaient également appel à ces deux genres de ressources. Nous ne voulons pas faire état ici, en ce qui concerne les recettes extraordinaires, des créations de charges, des constitutions de rentes, des refontes des monnaies, des subsides accor-

dés à titre de subventions et dons gratuits par les pays d'état, les villes, le clergé et quelquefois même par les particuliers, etc. Nous croyons devoir borner notre examen à la recette extraordinaire la plus importante, l'emprunt ; nous donnerons toutefois quelques indications sur les moyens de trésorerie.

L'emprunt sur gages fut le premier mode pratiqué par l'ancienne monarchie. Certains souverains se procurèrent de l'argent en donnant comme garantie soit les joyaux de la couronne, soit même des immeubles faisant partie du domaine royal. De même beaucoup de rois firent appel à l'emprunt forcé, comme devait plus tard le faire la première République. Louis XI eut même l'idée — et il la mit à exécution — de porter la main sur les dépôts de justice. Un autre procédé consiste en la vente des offices. « On accordait moyennant finances, dit M. Bouchard (1), le droit d'exercer certaines fonctions et de toucher certains gages, en réservant la faculté de reprendre ce droit en remboursant aux possesseurs le prix qu'ils avaient versé au Trésor. C'était une sorte d'emprunt moins onéreux, en apparence du moins, que les autres, attendu que le montant des gages payés représentait un assez faible intérêt du prix des offices. Malheureusement, la possession de ces places entraînait des privilèges et des exemptions d'impôt qui venaient affaiblir le chiffre des recettes et rendait, en définitive, l'opération peu avantageuse pour le Trésor. »

(1) *Op. cit.*, p. 192.

Un procédé auquel les rois eurent recours sur une grande échelle est le système bien connu des rentes sur l'hôtel de ville de Paris. En voici le principe : Le roi empruntait à la ville de Paris (ou même à différentes grandes villes de France) et engageait, pour assurer le paiement des intérêts, des portions du domaine et des impôts. A son tour Paris s'occupait de faire prendre des rentes au public, en ajoutant sa propre garantie. Les premières rentes ainsi émises le furent en 1522.

Enfin beaucoup d'emprunts eurent lieu d'après les principes actuels, les uns amortissables et les autres perpétuels. Jusqu'à la fin de la monarchie il y eut des émissions presque chaque année, pour rembourser les offices supprimés, pour racheter les aliénations du domaine, pour subvenir à l'insuffisance des ressources ordinaires et enfin pour procéder à des conversions.

Le taux de ces diverses dettes de l'Etat variait beaucoup suivant les circonstances. Il se fit des émissions au denier 2 (50 0/0) de 1655 à 1661, il y en eut au denier 20 (5 0/0) ; la banque de Law avança même au Trésor 1.600 millions de livres moyennant la remise d'une rente de 48 millions, c'est-à-dire à 3 0/0.

Le service des intérêts et de l'amortissement constituait une charge très lourde. Suivant l'exemple de Sully, en 1604, diverses conversions furent effectuées en vue de diminuer des intérêts jugés abusifs. La dernière paraît être celle de 1770 qui réduisit les rentes tant viagères que perpétuelles, les unes d'un cinquième, d'autres

d'un quart et certaines de moitié. Ces conversions étaient d'ailleurs faites d'autorité : elles constituaient un viol des engagements pris par le Trésor à l'égard des finances et des particuliers ; il ne faut cependant pas trop s'en indigner, car les prêteurs exigeaient souvent des intérêts usuraires, profitant des embarras de l'Etat et des malheurs de la nation pour arrondir leur fortune. « La royauté avait recours à des moyens qui n'étaient pas toujours conformes aux idées que nous avons actuellement sur l'inviolabilité des engagements de l'Etat, dit M. Bouchard (1). Mais alors c'était une sorte de lutte continuelle entre les financiers, qui détenaient le capital, et le gouvernement qui saisissait à son tour toutes les occasions de réduire les conditions onéreuses qu'il avait été forcé d'accepter. Le roi n'éprouvait aucun scrupule à faire acte d'autorité pour opérer des conversions de la dette et même parfois, pour ne pas en payer les arrérages. Les rentes sur les tailles, notamment, n'étaient pas exactement acquittées. En 1664 elles étaient décriées et le gouvernement profitait de cette défaveur pour en retrancher chaque année deux ou trois quartiers. En 1648, on ne payait que deux quartiers et demi à l'égard des rentes sur le sel, le clergé, les aides, et deux quartiers seulement sur les autres rentes. Les rentes sur l'hôtel de ville n'avaient pas été plus favorisées. Lorsqu'en 1664 on prit des arrangements pour les rembourser en partie, les rentiers ne recevaient plus que 416 livres par an au lieu de 1.000 livres

(1) *Op. cit.*, p. 198-199.

auxquelles ils avaient droit. Plus tard, en 1709, la stérilité ayant appauvri le Trésor, on ne peut payer que deux trimestres sur les rentes de l'hôtel de ville de Paris. »

Ce n'était pas tout : le Trésor payait les coupons avec une inexactitude remarquable. « Les coupons ne s'acquittaient pas, comme aujourdhui, à jour fixe et comme d'avance, dit M. Stourm (1), mais à des époques fantaisistes, annoncées par les feuilles publiques pour une catégorie de parties prenantes seulement par série de lettres ou de numéros, à la convenance du ministre et des payeurs. En outre, un retard normal de six mois ou d'un an affectait les payements d'une manière permanente. De pareils désordres occasionnaient aux rentiers des embarras de toute nature, se résolvant en non-valeurs à leur détriment. »

Au point de vue des emprunts, Necker paraît avoir été moins bien inspiré qu'à l'égard de l'impôt. Non seulement il fit appel, à de fréquentes reprises, à ce genre de ressources — de 1776 à 1781 il emprunta 530 millions de livres, — mais encore il n'innova pas, il suivit les errements de ses prédécesseurs : « Il ne sut, dit M. Stourm (2), que renouveler les modes les plus arriérés et n'inventa aucun détail d'exécution nouveau. » Il essaya bien de relever le crédit du Trésor, si éprouvé par les nombreuses banqueroutes cachées sous les conversions forcées et les retranchements de quartiers, mais c'est en vain qu'il essaya de remonter le courant.

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 199.
(2) *Op. cit.*, t. II, p. 204

Parmi les procédés qu'il appliqua, il faut signaler les emprunts loteries et les rentes viagères. Turgot (1) flétrissait de la sorte ces dernières : « Cette espèce de rentes déprave les mœurs, multiplie les célibataires, détruit l'esprit de famille, rend les pères injustes, les enfants peu respectueux. » Quel que soit le jugement que l'on porte sur la moralité de ce genre d'emprunt, il faut reconnaître que Necker les émettait à des taux exorbitants, au grand détriment des finances royales.

Calonne, qui lui succéda, ne fit qu'accroître le mal. Il intervint dans des spéculations de bourse et il émit pour 700 millions de livres d'emprunts, de 1783 à 1787, pendant 3 ans 1/2 de paix, ce qui ne manqua pas d'alarmer l'Assemblée des Notables et la Cour des Aides ; il faut toutefois dire à sa décharge qu'il établit le paiement des rentes à leur échéance, réforme que Necker avait critiquée par avance, et il créa une caisse d'amortissement (édit du 15 août 1784) (2).

Brienne eut, au point de vue qui nous occupe en ce moment, une gestion tout à fait déplorable. L'édit du 16 août 1788 décida que les rentes perpétuelles et viagères ne seraient plus acquittées en argent que pour les trois cinquièmes, et que le surplus serait payé en papier, en billets portant intérêt à 5 0/0. Ce procédé constituait un emprunt

(1) Voir Du Pont de Nemours, *Mémoires sur la vie, les ouvrages et l'administration de Turgot*, Philadelphie, 1782.

(2) Voir Maurice Roy, *De l'amortissement des dettes de l'État*, Paris, 1883.

forcé, déguisé, une véritable émission de papier-monnaie. Toutefois les porteurs de titres inférieurs à 500 livres continuaient à recevoir en argent la totalité de leurs arrérages, et de 500 à 1.200 livres on devait toucher 5/8 en argent et 3/8 en papier, avec un minimum de 500 livres en argent. Dès que Necker reprit le pouvoir, il fit abroger cet édit que M. Stourm a raison de qualifier de honteux (1). C'est d'ailleurs la seule réforme intéressante qu'ait accomplie le banquier génevois avant la convocation des Etats-Généraux.

Pour en terminer avec cette question des emprunts sous l'ancien régime, signalons que le montant total des émissions, pendant le règne de Louis XVI, s'est élevé à 2 milliards de francs.

Les moyens de trésorerie ont pour objet de subvenir aux besoins momentanés du Trésor ; ils y arrivent grâce à la dette flottante. Tout régime est obligé de se servir de ce procédé, sous quelque forme que ce soit. L'ancienne monarchie eut recours, dans ce but, aux cautionnements des comptables et fermiers des impôts, à leurs avances, aux anticipations, aux prêts momentanés de certains établissements (2) et particuliers, à l'émission de billets faite par l'Etat ou les caisses de crédit (bons de monnaie, billets de l'extraordinaire des guerres, de l'artillerie, de

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 243.

(2) La Caisse d'escompte, établie en 1776 par le sieur Bernard, avança 10.000.000 de livres à Sa Majesté (arrêt du Conseil du 24 mars 1776).

loterie et de tontine, billets de la marine, promesses de la caisse des emprunts, billets Le Gendre, etc.). Il semble que l'ancien régime n'a pas fait appel à la dette flottante, au point de vue relatif, plus que ne le font les États contemporains et en particulier la France. Le côté critiquable de sa trésorerie était le caractère inextricable des comptes et non pas l'exagération du passif.

SECTION IV. — **Les dépenses et le contrôle.**

Nous ne voulons pas entrer ici dans le détail des dépenses de l'ancien régime. Il suffira de donner à leur sujet quelques indications qui montreront en quoi leur caractère diffère des dépenses actuellement inscrites aux budgets.

Les principales rubriques sous lesquelles on peut les grouper sont les suivantes : Maison du roi, — dépenses secrètes, libéralités royales et pensions, — administration provinciale, — police, — justice, — guerre et marine, — travaux publics, — finances et dette publique, — instruction publique et cultes, — commerce et industrie.

Voici d'après Bailly (1), comment se décomposaient en 1785 les dépenses afférentes à la maison du roi et frais analogues :

(1) A. Bailly, *Histoire financière de la France depuis l'origine de l'ancienne monarchie jusqu'à la fin de 1786*, Paris, Montardier, 1830, vol. II, p. 290 sq.

	Livres
Chambre aux deniers	3.291.700
Maison du roi proprement dite	509.000
Argenterie et menues affaires de la Chambre	2.974.500
Ecuries et achats de chevaux	7.260.100
Offrandes	202.600
Récompenses.	252.500
Vénerie et fauconnerie.	1.025.200
Prévôté de l'hôtel	213.700
Maison de la Reine.	4.724.400
Maison de Monsieur	2.289.500
Maison de Madame	1.468.400
Maison de Monsieur le Comte d'Artois . .	3.296.700
Maison de Madame la Comtesse d'Artois. .	1.357.300
Chambre et garde-robe du Roi	35.800
Chambre et garde-robe de la Reine . . .	20.400
Chambre et garde-robe du Dauphin	511.800
Chambres et gardes-robes de Madame Elisabeth et de Mesdames.	530.900
Comptant au Roi.	1.652.000
Comptant de Mme Elisabeth et de Mesdames	984.000
Bâtiments.	4.550.000
Garde-meubles	2.043.400
Voyages et menus dons	144.500
Gages et appointements divers.	5.586.200
Ambassades.	2.464.000
Total.	47.388.600

Les dépenses étaient fort importantes. « Le roi, dit M. Bouchard (1), disposait de sommes considérables au moyen des *acquits au comptant*, c'est-à-dire en vertu de quittances qu'il délivrait sur les comptables publics, et en vertu desquelles ceux-ci devaient fournir, sans justification, certaines sommes de deniers aux parties qui s'y trouvaient désignées. Il y avait, il est vrai, d'autres dépenses secrètes qui étaient des dépenses de police politique, généralement à l'étranger ». Les dépenses de police politique variaient beaucoup d'une année à l'autre, elles atteignirent même près de 7 millions de livres en 1715. Les pensions avaient alors un caractère tout différent de celui de nos pensions actuelles. C'étaient soit des libéralités, soit des suppléments d'émoluments, soit la récompense de services rendus. L'état de 1715 en donne la répartition suivante :

1° *Officiers des troupes.*

	Livres
Aux officiers des troupes.	300.000
Aux lieutenants-colonels, majors et capitaines de grenadiers.	150.000
Aux majors des régiments de cavalerie. . .	25.000
Aux officiers du régiment des carabiniers. .	36.000
Aux officiers majors de dragons.	50.000
Total.	2.561.000

(1) *Op. cit.*, p. 263.

2° *Autres pensions.*

	Livres
A M. le Duc de Bourbon.	110.000
A Mme la Duchesse de Bourbon. . . .	190.000
A Mme la Princesse de Conty, première douairière.	160.000
A Mme la Princesse de Conty, seconde douairière	60.000
A M. le Prince de Conty.	70.000
A M. le Duc du Maine.	100.000
A M. le Comte de Toulouse.	90.000
A M. le Prince de Vaudémont	72.000
Aux prélats et barons de Languedoc. . .	66.500
Pour les gentilshommes aux Etats de Bretagne	33.000
Pour les académiciens	52.400
Aux femmes qui ont servi les princes. . .	16.800
Total	960.700
Pensions, gratifications et menus dons par ordonnances particulières.	3.500.000

L'administration des provinces était réglementée, à la fin de l'ancien régime, par la déclaration du 18 mars 1776 (1) qui institua 39 gouvernements. 18 gouverneurs avaient 60.000 livres d'émoluments et les 31 autres 30.000 livres. Ils touchaient en outre un traitement particulier en qualité d'officiers généraux. Il y avait aussi

(1) Voir Frementeau, *Secret des finances*.

114 gouverneurs particuliers (villes, places et châteaux) : 25 recevaient 12.000 livres, 25 autres 10.000 et 648.000. Les intendants, qui possédaient des attributions multiples (1) et un grand pouvoir, n'avaient un traitement ne s'élevant qu'à 18.000 livres, mais il leur était alloué de fortes gratifications dans certaines circonstances particulières.

Les travaux publics ne formaient pas un service spécial ; ils étaient rattachés à diverses administrations : royale, provinciale et municipale. « Ils comprenaient, dit M. Bouchard (2), les constructions et réparations des palais, châteaux, geôles, prisons, auditoires, chambres du conseil, fours, moulins, étangs, halles et manoirs faisant partie du domaine, les constructions et réparations des chemins, chaussées, ponts, pavés, passages, l'établissement et la réparation des digues, levées, ports et canaux. »

L'entretien des routes s'effectuait en partie au moyen de corvées. On n'ignore pas à combien de récriminations a donné lieu cet impôt en nature (3). La corvée était l'obligation pour les habitants de chaque localité de coopérer en personne à la construction et à l'entretien des chemins. Elle différait de la prestation actuelle, car le

(1) En voir l'énumération dans les *Mémoires* de Saint Simon, t. III, p. 442.

(2) *Op. cit.*, p. 331.

(3) Voir l'article de l'abbé Baudeau dans les *Nouvelles Ephémérides du citoyen*, année 1775, t. II.

corvéable était obligé parfois d'aller travailler plus d'une semaine à quelques lieues de son domicile, aux dépens de ses récoltes et de ses occupations habituelles. Turgot s'était très bien rendu compte du mécontentement soulevé par cette contribution ; il prit sur lui de la supprimer dans la généralité de Limoges et de lui substituer un impôt en argent. Cette réforme réussit fort bien, ce qui l'incita à la généraliser, dès qu'il fut devenu ministre. Malgré la résistance du Parlement de Paris, l'édit de mars 1776 abolit la corvée, mais le successeur de Turgot, de Clugny, la rétablit bientôt (Déclaration du 11 août 1776). Necker, plus souple, remit aux assemblées provinciales, la solution du problème. « La suppression des corvées, dit Portalis (1), qui avait échoué, en 1775, lorsqu'elle n'avait été proposée que d'une manière vague et dénuée de tout moyen d'exécution, fut consommée sans résistance et sans difficultés par les assemblées provinciales. »La diffusion des mesures prises par plusieurs de ces corps fut votée par l'Assemblée des notables et sanctionnée par la déclaration royale du 27 juin 1787.

Ainsi en 1789, au moment de la Révolution, la corvée n'existait plus en France, exception faite de la Bretagne qui, pays d'Etat chargé de régler lui-même son administration intérieure, maintint temporairement cette servitude.

L'entretien des routes (et des ponts) nécessitait d'au-

(1) *Esprit philosophique au XVIII[e] siècle*.

tres ressources que la corvée. Les péages perçus sur les marchandises, les animaux et les voyageurs y contribuèrent jusqu'à la fin de la monarchie. D'autre part les provinces et les communes prêtaient également leur concours financier à l'Etat. Les canaux étaient construits aux frais des villes, des provinces, des particuliers ou de l'Etat. La personne ou le groupement qui les avaient établis percevait à son profit un droit sur les marchandises et les bateaux qui en faisaient usage. Les ports étaient en principe à la charge des villes.

L'ancienne monarchie avait pris en considération les questions commerciales et industrielles sous l'impulsion de Sully et de Colbert. A partir du règne de Louis XIII, on voit figurer sur les états de finances de nombreuses subventions et des prêts assez élevés à des industries dont on voulait accroître la prospérité ou empêcher la ruine, à des compagnies commerciales qui portaient au loin l'influence française et dont les transactions ne pouvaient qu'être favorables à la prospérité de la nation, etc.

L'instruction publique coûtait très peu au Trésor royal ; il faut toutefois observer que de nombreux établissements vivaient de dotations et de ressources spéciales qui leur permettaient d'être assez florissants. Le clergé catholique avait la haute main sur l'enseignement ; d'ailleurs les questions de culte et d'instruction étaient, à cette époque, inextricablement mêlées. Le Trésor ne participait pas aux dépenses du culte, car les églises et les monastères possédaient de vastes domaines qui s'étaient accrus des libéralités des rois et des fidèles.

Le contrôle financier, sous l'ancien régime, présentait le triple caractère législatif, administratif et judiciaire.

Le contrôle législatif était exercé, de façon très intermittente, par les Etats Généraux et provinciaux et les assemblées de notables. On peut lui joindre le contrôle qu'effectuaient les Parlements.

Les Etats Généraux ne pouvaient se livrer qu'à une surveillance très imparfaite, car ils se réunissaient trop peu fréquemment (1) et ils ne disposaient d'aucun élément leur permettant de savoir si leurs volontés avaient été obéies. Comme les autres Etats Généraux, ceux de 1614 furent convoqués parce que le Trésor royal avait besoin d'argent. Le Tiers réclama communication de l'état des recettes et dépenses royales. Des documents furent fournis à l'assemblée, mais ils étaient si manifestement erronés, incomplets, obscurs et contradictoires que les Etats protestèrent et demandèrent des pièces plus claires et concordant mieux avec la réalité. Ils essuyèrent un refus, mais le roi leur fit, pour l'avenir, des promesses qu'il eut soin de ne pas mettre à exécution. « Agissant dans l'obscurité, dit M. Bouchard (2), ne connaissant que ce que le gouvernement voulait bien leur laisser voir, les Etats Généraux eurent assez de pouvoir pour réclamer et faire introduire dans l'administration des réformes utiles, pour refuser des subsides et retarder de quelques instants l'accroissement des impôts. Ils n'en eurent

(1) Il n'y en eut point de 1614 à 1789 !

(2) *Op. cit.*, p. 401.

jamais assez pour arrêter et régler la marche des dépenses publiques, pour empêcher le roi d'engager à son gré les ressources du pays et de compromettre, par ses prodigalités, la puissance de l'Etat. »

Les assemblées des notables n'étaient pas élues, mais nommées par le roi ; aussi les préférait-il aux Etats-Généraux. Elles n'avaient que voix consultative, elles se bornaient à exprimer des vœux. Leur contrôle péchait par son insuffisance. Les Etats provinciaux, plus indépendants, n'accordaient jamais au roi les sommes demandées sans en discuter le chiffre ou l'utilité, mais ils pouvaient faire encore moins que les Etats Généraux au point de vue qui nous occupe.

Le Parlement de Paris n'épargnait pas au pouvoir royal ses remontrances en matière de finances. Il fallait souvent recourir à des lettres de jussion et même à des lits de justice pour triompher de sa résistance et lui faire recevoir les édits qu'il s'obstinait à ne pas enregistrer. Il ne voulut pas accepter l'édit de la Banque Royale et les autres édits relatifs aux opérations de Law ; en 1756 il protesta vivement contre l'augmentation des tailles, de la capitation et des taxes de consommation ; en 1763 il se refusa à acquiescer aux mesures financières que voulait prendre l'Abbé Terray ; en 1771, l'état d'hostilité qui existait entre le pouvoir royal et le Parlement au sujet des questions budgétaires se termina par l'exil de ses membres, la confiscation de leurs charges et la constitution d'un nouveau Parlement que l'on baptisa « Parle-

ment Maupeou. Louis XVI rétablit l'ancien Parlement : celui ci continua à faire d'incessantes observations, il s'opposa à l'abolition des corvées en nature, et Turgot dut passer outre ; mieux inspiré, il attaqua en 1785 un projet d'emprunt de 80 millions et obtint le droit de le vérifier.

Le contrôle administratif a pour objet d'assurer l'exacte perception des revenus, la conservation et le bon emploi des deniers, la connaissance de la situation du Trésor, etc. Il nécessite la tenue d'une comptabilité et l'institution d'agents chargés de l'inspection et de la vérification des comptes. Le Conseil du Roi exerçait le contrôle supérieur. Les comptables inférieurs étaient soumis à la surveillance des trésoriers généraux et de contrôleurs des recettes générales. Les premiers effectuaient même des tournées d'inspection. Ils faisaient établir à la fin de chaque année et à la fin de chaque trimestre les états au vrai, de chaque receveur général ou particulier ; les états au vrai annuels et trimestriels, étaient transmis au trésorier de l'épargne et au Conseil.

On astreignait les receveurs de deniers publics à tenir des livres journaux très détaillés, mais ils s'acquittaient assez mal de cette obligation. L'édit du 10 juin 1716 donne toutes les instructions nécessaires pour la bonne tenue de ces registres et introduit la comptabilité en partie double. « L'ordre des parties doubles, dit Forbonnais à ce sujet, distingue une recette d'une autre recette, une dépense d'une autre dépense, l'argent des autres effets, la nature et le sort de ces divers effets. Chaque

article opère tout à la fois recette et dépense. Il porte avec soi sa vérification, sa balance. Quelque étendue que l'on suppose à un compte général, on peut, en un instant, d'un clin d'œil, former le compte particulier du plus léger article, en suivant son issue : compte qui sera lumineux sans coûter d'efforts ni de recherches pénibles.»

Le même édit institue des inspecteurs des finances chargés de visiter les vingt généralités des pays d'élections : ils devaient recevoir les ordres des intendants, rendre compte au conseil des omissions ou faux emplois qu'ils découvriraient et des contraventions aux règlements en vigueur.

La comptabilité du Trésor était contrôlée directement par le garde du Trésor royal qui tenait trois registres, un livre journal et un registre des fonds et dépenses, que le Conseil du roi et le roi vérifiaient et arrêtaient tous les mois. A la fin de l'année le souverain faisait le règlement général de toute la dépense. Le règlement définitif des comptes n'avait lieu, toutefois, que quand le garde du Trésor royal avait présenté son état au vrai à la fin de chaque exercice, car le conseil rapprochait les résultats de cet état de ceux des registres.

Le roi réglait l'exercice financier avec de longs retards. En 1789 la dernière année réglée était 1780. Il s'appuyait d'ailleurs sur des vérifications très sommaires ; aussi ce contrôle n'avait-il qu'une importance tout à fait restreinte. Il restait à procéder à une vérification sérieuse et détaillée ; nous allons nous en occuper à propos du contrôle judiciaire.

Les écritures des comptables formaient la comptabilité administrative, comme nous venons de le voir : en cette qualité, elles aboutissaient au conseil du roi. Elles servaient aussi à constituer les comptes que devait rendre toute personne chargée de manier les deniers publics pour justifier sa gestion personnelle et dégager sa responsabilité. Ces comptes étaient rendus soit par les employés inférieurs à leurs supérieurs, soit par les comptables supérieurs aux chambres des comptes. A la fin de l'ancien régime il existait douze chambres des comptes ; elles siégeaient à Paris, Dijon, Nantes, Montpellier, Grenoble, Aix, Blois, Rouen, etc. Celle de Paris, de beaucoup la plus importante, comprenait, en 1647, 11 présidents, 69 maîtres, 36 correcteurs, 74 auditeurs, un avocat et un procureur général du roi, 3 greffiers en chef, etc...

Ces cours avaient des attributions administratives et judiciaires. Elles étaient administratives puisque les chambres des comptes faisaient des règlements de finances et de comptabilité, procédaient à la réception des comptables, vérifiaient certains actes royaux, etc. Mais la principale mission des chambres des comptes consistait à examiner et à juger les comptes. Le nombre des comptables soumis à leur juridiction ne cessa de s'accroître. Echappaient toutefois à leur surveillance les comptes des hospices, des fabriques, etc.

En principe les comptables se trouvaient obligés de rendre leurs comptes chaque année. Au début ils devaient comparaître en personne, faute de quoi une amende leur

était infligée ; ils pouvaient même, dans certains cas, être punis de prison et voir vendre ou séquestrer leurs biens ou suspendre leur office ; mais peu à peu ils furent autorisés à se faire représenter par procureur. On divisait les comptes des recettes et ceux des dépenses par chapitres suivant leur nature. Lors de leur arrivée à la Chambre chargée de les juger, ils étaient répartis par les maîtres entre les auditeurs ou clercs qui examinaient si la présentation avait été faite dans les délais réglementaires et les vérifiaient au moyen de l'état au vrai, des acquits et des autres pièces dont les règlements prescrivaient la production. Ils ne devaient admettre aucune dépense sans crédit régulier, c'est-à-dire sans un acte du roi l'approuvant avant son engagement ou la ratifiant si elle avait été faite en cas d'urgence ou de force majeure. Si les recettes étaient supérieures au chiffre fixé dans les lettres qui réglaient l'assiette de l'imposition, ils se voyaient tenus d'attirer sur ce point l'attention de la Chambre qui réprimandait le comptable et décidait le remboursement de la taxe ou son imputation sur l'exercice suivant.

Les auditeurs pouvaient faire cinq sortes de propositions sur les comptes qu'ils vérifiaient :

L'allocation ou l'admission,

La radiation,

La souffrance,

La supersession,

L'indécision.

Ces trois dernières formalités avaient pour objet de suspendre la décision définitive de la Chambre jusqu'à la production de certaines pièces, autorisations ou explications.

Son examen terminé, l'auditeur faisait son rapport au bureau, composé d'un président et de maîtres. Une fois le compte ainsi examiné et clos, l'auditeur y inscrivait l'arrêt et l'état final, et il allait s'en décharger au parquet. Les charges et états fiscaux étaient communiqués au contrôleur général des restes qui exerçait les poursuites et obligeait les comptables à payer les débets. Toute omission de recette donnait lieu à la peine du quadruple ; les comptables devaient reprendre en recette, à chaque nouveau compte, toutes les parties de leur compte précédent qui, frappées d'une indécision ou d'une souffrance, n'avaient pas été déchargées. La Cour prononçait les décharges sur requête que lui adressait le comptable visé.

L'examen de l'auditeur et le jugement prononcé sur son rapport ne constituaient que le premier degré du contrôle. Le comptable n'était donc libéré que lorsque son compte avait été corrigé. Il pouvait en effet y avoir dans ce compte des omissions, des rétentions des biscapits (1), des doubles emplois, de faux emplois et de fausses reprises que l'auditeur n'avait pas aperçus, quelque consciencieux que fût son travail. La correction se

(1) Double paiement de la même somme.

faisait grâce au rapprochement du compte examiné avec les autres comptes et les documents généraux transmis à la Chambre (contrôles généraux et particuliers des divers services, doubles des comptes des recettes générales ressortissant des autres chambres des comptes, etc.). Le rapport du correcteur était porté au procureur général, qui provoquait l'accomplissement des formalités nécessaires pour aviser les parties des corrections proposées et pour les mettre à même de produire leurs explications et les pièces par lesquelles elles croiraient devoir s'y opposer. L'affaire instruite, la chambre rendait son arrêt et prononçait, le cas échéant, des amendes du quadruple des sommes fraudées.

« La chambre des comptes, dit M. Bouchard (1), était Cour souveraine, principale, première, seule et singulière du dernier ressort en tout le fait des comptes et finances. Il était interdit de se pourvoir en chancellerie ni en Parlement contre ses appointements, commissions, sentences et arrêts. Il y avait toutefois un recours ouvert par voie de révision devant les gens des comptes eux-mêmes auxquels on adjoignait un certain nombre de gens du Parlement. »

M. Stourm (2) critique vivement, et non sans raison, la multiplicité des chambres des comptes ; ces corps rendaient en effet des arrêts isolés, et aucune autorité ne

(1) *Op. cit.*, p. 152.
(2) *Op. cit.*, t. II, p. 188.

résumait dans son ensemble la gestion des deniers publics. La chambre des comptes de Paris ne peut donc être comparée avec la Cour des comptes actuelle. « Les chambres des comptes, dit le marquis d'Audiffret (1), n'ont jamais participé que par une vaine formalité aux jugements des comptes généraux dont elles ne possédaient pas les éléments et qui, soumis à la vérification du Conseil du roi, étaient renvoyés après de longs retards à ces chambres, avec ordre de prononcer rapidement, sans autre examen. »

« Comment d'ailleurs, ajoute M. Stourm (2), la chambre des comptes de Paris, même en supposant qu'elle ait voulu grouper les relevés tardivement transmis par les chambres de province, serait-elle parvenue à obtenir un résultat sérieux ? Plus de cent millions de dépenses lui échappaient annuellement. Les acquits de comptant... s'élevaient de 73 à 145 millions par an, suivant le relevé des années 1780 à 1787. Ces acquits de comptant... représentaient les dépenses directement ordonnées par le roi ou le contrôleur général des finances, sans indication de motifs, sans pièces justificatives, souvent même en blanc. Les chambres n'avaient pas à en connaître, et un sixième au moins du budget échappait ainsi complètement à leur contrôle annuel.

« En outre, le roi et les intendants eux-mêmes, dans

(1) *Système financier de la France*.
(2) *Op. cit.*, t. II, p. 188-189.

les provinces, pouvaient, s'ils le jugeaient utile au point de vue politique, évoquer près le Conseil d'Etat ou près le bureau des finances, les comptabilités suspectes et les soustraire arbitrairement à l'examen des chambres des comptes. »

CHAPITRE II

LES FINANCES SOUS L'ANCIEN RÉGIME APPRÉCIATIONS DES AUTEURS DE L'ÉPOQUE PLANS DE RÉFORME

Nous avons examiné, dans ses grandes lignes, le régime financier de la France pendant l'ancien régime, en nous plaçant surtout à l'époque la plus rapprochée de la Révolution. Cette étude des faits nous permettra de mieux expliquer et de mieux comprendre le rôle joué par les Jacobins, leur renversement presque total du système que la France tolérait depuis si longtemps, non sans récriminations plus ou moins sourdes.

Mais l'étude des faits ne suffit pas. Il nous reste à considérer les plans de réforme proposés par les écrivains du XVIIIe siècle et les critiques adressées par eux aux institutions financières de leur temps. Comme nous le verrons, les passages les plus marquants de leurs œuvres se réfèrent surtout à la question de l'impôt ; on ne s'étonnera donc pas de la place étendue que nous ferons dans ce chapitre au problème fiscal, alors envisagé, la plupart du temps, du point de vue de la distribution ; au surplus les Jacobins, héritiers des auteurs du XVIIIe siècle, ont attribué une très grande importance à ce sujet.

Les financiers, pamphlétaires, etc., auxquels nous voulons consacrer notre attention, peuvent se répartir en divers groupes :

En premier lieu, des réformateurs qui, comme Vauban et Boisguillebert, avaient des conceptions très modérées et ne se rattachaient à aucune époque particulière.

En second lieu, des auteurs qui, comme Law, Melon et Dutot, se préoccupaient surtout des questions de crédit.

En troisième lieu, les physiocrates dont les idées fiscales, si originales, ont tant influencé les finances du début de la Révolution.

Enfin les écrivains plus ou moins égalitaires, à la façon de Jean-Jacques Rousseau et d'Helvétius.

Cet exposé sera loin d'être complet ; il ne peut s'agir de faire connaître ici les noms de tous ceux qui se sont intéressés d'une façon quelconque au problème financier : nous choisirons parmi eux, un peu arbitrairement, ceux qui nous paraissent les plus dignes d'être cités.

SECTION I. — Les réformateurs modérés

La réputation financière de Vauban a été établie par sa *Dîme Royale* qui date de 1695 et qui fut éditée beaucoup plus tard, en 1707 (1). Il écrivit à peu près en même temps (sans doute en 1693) un *Mémoire des dépenses de*

(1) Voir l'édition Daire, Vol. Ier des *Economistes financiers du XVIIIe siècle*, Paris, Guillaumin, 1843, p. 31 sq.

la guerre sur lesquelles le roi pourrait faire quelques épargnes.

La grande préoccupation de Vauban est le soulagement des misères du peuple. L'Etat doit s'ingénier à le débarrasser des charges fiscales qui entravent son développement et font obstacle à son bien-être. « La *Dîme Royale* enseigne, dit M. Daire (1), d'une façon plus ou moins explicite :

« Que le souverain doit protection égale à tous ses sujets ;

« Que le travail est le principe de toute richesse, et l'agriculture le travail par excellence ;

« Qu'on doit toujours se tenir plutôt en deçà, qu'au delà, des limites que la raison commande d'assigner à l'impôt ;....

« Que l'impôt doit frapper, avec une égalité proportionnelle sérieuse, les revenus de toute nature qui existent dans l'Etat ;

« Qu'il faut en simplifier les éléments pour réduire les frais de perception au taux le plus bas possible ;

« Que les taxes indirectes nuisent à l'entretien du peuple, au commerce et à la consommation ;

« Que les *affaires extraordinaires*, c'est-à-dire les emprunts, quelles qu'en soient la nature et la forme, ont pour conséquence d'enrichir les traitants et de ruiner les nations, doctrine professée par Colbert ;.....

(1) *Op. cit.*, p. 20-21.

« Que le luxe est défavorable à la production ;

« Que la liberté de l'indutrie et du commerce est un bien, et que toutes les entraves qu'on y apporte sont un grand mal ;

« Qu'il est insensé de pousser à l'accroissement des classes improductives de la société ;

« Enfin que le même peuple, qu'on accable et qu'on méprise, est le véritable soutien de l'Etat. »

Vauban était l'ennemi des exemptions d'impôt dont bénéficiaient alors les classes privilégiées ; il émettait aussi cette opinion que l'impôt devait être proportionnel au revenu, il parle en effet de « l'obligation naturelle aux sujets de toutes conditions de contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie » (1).

Son impôt devait être en principe d'un dixième du produit brut, comme l'indique le nom de dîme ; mais il en abaissait le prélèvement au quinzième et même au trentième pour certaines catégories de contribuables. Ce n'était pas un impôt unique, comme on le croit généralement ; il laissait subsister en effet un grand nombre d'impôts directs qu'il qualifiait de volontaires.

Les deux grandes critiques que l'on a adressées à Vauban, tout en s'inclinant devant la hauteur et la générosité de ses vues, sont les suivantes : la dîme royale était un impôt sur le produit brut, la dîme royale était un impôt en nature.

(1) *Op. cit.*, p. 47.

L'impôt sur le produit brut conduit à une inégalité flagrante, puisque le produit net qui seul devrait entrer en ligne de compte n'est pas proportionnel au produit brut. Dans la culture extensive, dans les pâturages, etc., le produit net est en général très élevé par rapport au produit brut ; il n'en va pas de même s'il s'agit de culture intensive, de vigne, etc. Ces derniers genres de biens-fonds seraient donc surchargés par rapport à ceux-là si l'on admettait les idées de Vauban.

L'impôt *en nature* est reconnu aujourd'hui, par tous les économistes, comme de beaucoup inférieur à l'impôt *en argent*. La perception en nature nécessiterait la construction, sur tout le territoire, de granges d'État destinées à renfermer les récoltes prélevées comme contributions. L'État deviendrait marchand de blé, de fourrages, de légumes et de fruits. En outre, que de complications naîtraient dans la formidable comptabilité-matières qui en résulterait ! quelle surveillance deviendrait indispensable !

Cependant, au XVIIIe siècle, l'idée de Vauban ne fut pas dédaignée. Beaucoup de personnes s'y rallièrent. Un édit du 5 juin 1725 tenta même d'introduire en France un cinquantième en nature, mais, dit M. Stourm (1), « dès le 21 juin de l'année suivante, il fallut suspendre la perception des fruits de la terre, tant les difficultés insurmontables d'exécution surgissaient de toutes parts ». En 1787

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 119.

le gouvernement proposa à l'assemblée des notables, mais en vain (1), la perception en nature de la subvention territoriale.

Il faut toutefois reconnaître que la conception de Vauban avait un objet excellent et qu'elle était de beaucoup supérieure au régime existant de privilège et d'oppression. « Vauban, a dit Villeneuve-Bargemont (2), a, dans la solution du magnifique problème que s'était proposé son âme généreuse (celui d'arriver à une répartition équitable de l'impôt entre tous les citoyens, sans distinction de rangs et de classes), montré une connaissance approfondie de la science administrative et financière et des vues nouvelles sur l'application de la statistique aux diverses combinaisons de l'impôt. »

Les ouvrages de Boisguillebert les plus intéressants au point de vue qui nous occupe sont : le *Détail de la France sous le règne présent* (1697), la *Dissertation sur la nature des richesses, de l'argent et des tributs, où l'on découvre la fausse idée qui règne dans le monde à l'égard de ces trois articles* (date inconnue), et le *Factum de la France, ou moyen très facile de rétablir les finances de l'État* (1707) (3).

Pour Boisguillebert l'appauvrissement des individus et la diminution du revenu national proviennent non pas

(1) Délibération du 6 mars 1787, Bureau du duc de Penthièvre.

(2) *Histoire de l'économie politique*, t. I, p. 473.

(3) Voir les œuvres de Boisguillebert dans l'éd. Daire, citée plus haut, pp. 171 sq.

de l'exagération des impôts, mais de leur mauvaise assiette, de l'iniquité de leur répartition et des rapines scandaleuses qui en accompagnent le recouvrement. Il flétrit tour à tour la taille, les aides et les douanes ; cependant il ne s'indigne pas contre la gabelle et trouve naturels les exemptions et privilèges fiscaux alors si nombreux. « Boisguillebert, dit le *Dictionnaire d'Économie politique* de Léon Say (1), présente le tableau le plus complet et le plus saisissant des funestes conséquences des guerres continuelles et du désordre des finances. La cause de la diminution des biens y est indiquée avec netteté : la consommation est ruinée par la rapacité des traitants, les affaires extraordinaires, l'incertitude et l'injustice de la taille, l'arbitraire des aides, les coûteuses formalités des douanes intérieures, les abus et les fraudes des commis. »

Dans son *Détail*, ses conclusions étaient les suivantes : réforme et généralisation de la taille, suppression des aides et des douanes intérieures, liberté du commerce des grains au dedans comme au dehors du royaume, abolition des droits de sortie, renonciation aux *affaires extraordinaires*, établissement d'une contribution sur toutes les cheminées du royaume. Ces conclusions furent légèrement remaniées dans le *Factum* : il y propose le remplacement des aides et des douanes par une capitation générale, perceptible en argent, du dixième du revenu de tous les biens meubles et immeubles.

(1) Voir Boisguillebert, Paris, Guillaumin, 1891, vol. I, p. 294.

Ces quelques indications que nous venons de donner au sujet de Boisguillebert montrent que son œuvre était beaucoup plus pratique que celle de Vauban, bien qu'il ait eu l'âme aussi humanitaire que son contemporain. Comme Vauban, il fut disgracié par le roi, qui récompensa de cette façon l'un de ses meilleurs serviteurs.

Forbonnais tint également une place importante parmi les réformateurs modérés des finances de l'ancien régime. Contrairement à Vauban et à Boisguillebert, il exerça une influence assez importante sur la législation. Son ouvrage financier le plus important est intitulé *Recherches et considérations sur les finances de la France depuis l'an 1595 jusqu'à l'an 1721* (1758), monument d'histoire financière des mieux documentés et auquel nous nous sommes référés plus haut. Signalons aussi ses *Considérations sur les finances d'Espagne* (1753), sa *Lettre d'un banquier à un correspondant de province* (1759), ses *Observations succinctes sur l'émission de deux milliards d'assignats* qu'il publia en 1790 sous la Révolution, etc.

Forbonnais combattit très vivement l'école physiocratique ; les mercantilistes peuvent le compter comme un des leurs ; mais la sagacité de son esprit et son tempérament essentiellement pratique l'ont empêché de tomber dans des excès. Par exemple il déclare (1) qu'il faut

(1) *Eléments du commerce*, 2e édit., t. I, p. 251, Paris, an IV. La 1re édition (Leyde et Paris) datait de 1754.

laisser tuer par la concurrence étrangère toute industrie, même nouvelle, qui ne saurait se soutenir à l'aide d'un droit protecteur de 15 0/0, et il préconise à l'intérieur la liberté commerciale dont il repousse la pratique au dehors.

Il fit exécuter sous le ministère Silhouette diverses opérations financières : révision des pensions payées par le Trésor, suspension pendant la guerre, et deux ans plus tard, de toutes les exemptions de tailles dont jouissaient les personnes nées taillables, suppression des croupes sur les fermes ; il proposa à la même époque des économies dans la maison royale. Une opération dont il amena l'adoption par le contrôleur général des finances lui valut des haines fortes et nombreuses, mais procura en 24 heures 72 millions au Trésor. « Les soixante adjudicataires de la ferme générale, dit M. Daire (1), réalisaient d'énormes bénéfices. Forbonnais suggéra l'idée de créer 72.000 actions de mille francs chacune, qui auraient pour profits la moitié des leurs, de sorte que ce furent les traitements qui soldèrent l'intérêt de ce nouvel emprunt. »

Tour à tour en disgrâce et en faveur, il donna également des conseils financiers à Choiseul et à l'abbé Terray, mais pendant le règne de Louis XVI il vécut écarté de la Cour.

Il est indéniable que, dans ses œuvres, le point de vue fiscal prime tous les autres. Néanmoins l'idée de justice

(1) *Mélanges d'économie politique*, éd. Daire et de Molinari. Paris, Guillaumin, 1847, p. 168.

en matière d'impôts ne lui est pas étrangère. Il est favorable à l'exemption des contribuables peu fortunés. « Le service public, dit-il (1), a pour objet la conservation des propriétés et la propriété est nulle si elle ne donne pas la subsistance; d'où il s'ensuit que la subsistance physique de chaque famille est une portion privilégiée sur le revenu avant le service public. » Les partisans actuels de l'exemption du minimum d'existence ne disent pas autre chose. L'impôt, à son avis, doit être réparti suivant la capacité des sujets : « L'objet des tributs, dit-il, est la juste répartition du service public sur chaque famille en raison de ses forces. » « Le peuple ne peut payer qu'en proportion de ses facultés (2). »

Montesquieu se préoccupe beaucoup, dans son *Esprit des Lois*, de la question de la répartition des impôts. A son avis, les impôts doivent être établis avec le plus grand soin : il ne faut pas les augmenter par égard pour de prétendus besoins de l'Etat en empiétant sur les besoins réels des citoyens (3). L'impôt, dit-il, « sert à protéger les personnes et les propriétés ; il est la portion de richesses que chacun abandonne à l'Etat pour s'assurer la conservation du restant. Il suit de là que l'impôt, pour être équitable, doit être exactement l'équivalent de ce que coûte à l'Etat la protection de la vie et des propriétés

(1) *Principes économiques*, 1758, § 2.
(2) *Recherches et considérations*....., t. I, p. 1.
(3) *Esprit des lois*, l. XIII, chap. I.

de chacun. » Il approuve même la progressivité du taux de l'impôt, du moins dans certaines conditions, et, ce faisant, il va beaucoup plus loin que Vauban et surtout Boisguillebert ; parlant de l'impôt progressif qui paraît avoir existé à Athènes, il s'exprime en effet de la façon suivante (1) : « Dans l'impôt sur la personne, la portion injuste serait celle qui suivrait exactement la proportion des biens. On avait divisé à Athènes les citoyens en quatre classes.... La taxe était juste, quoiqu'elle ne fût point proportionnelle : si elle ne suivait pas la proportion des biens, elle suivait la proportion des besoins. On jugeait que chacun avait un nécessaire physique égal, que ce nécessaire physique ne devait point être taxé, que l'utilité venait ensuite et qu'il devait être taxé, mais moins que le superflu, et que la grandeur de la taxe empêchait le superflu. »

Néanmoins Montesquieu préférait l'impôt indirect à l'impôt direct. « Les droits sur les marchandises, dit-il (2), sont ceux que les peuples sentent le moins, parce qu'on ne leur fait pas une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés que le peuple ignorera presque qu'il les paie. Pour cela, il est d'une grande conséquence que ce soit celui qui vend les marchandises qui paie le droit. Il sait bien qu'il ne paie pas pour lui, et l'acheteur, qui dans le fond paie, le confond avec le

(1) *Ibid.*, l. XIII, chap. VII.
(2) *Ibid.*, l. XIII, chap. VII.

prix. » Il lui paraît d'ailleurs nécessaire qu'il existe « un rapport entre la marchandise et l'impôt, et que, sur une denrée de peu de valeur, on ne mette pas un impôt excessif » (1). Il combat l'imposition du sel et le droit de consommation qui frappait les boissons, à cause de leur caractère vexatoire, inquisitorial. « Pour que le citoyen paie, dit-il à propos de ce dernier, il faut des recherches perpétuelles dans sa maison. Rien n'est plus contraire à la liberté ; et ceux qui établissent ces sortes d'impôts n'ont pas le bonheur d'avoir, à cet égard, rencontré la meilleure sorte d'administration. »

Dans une certaine mesure, Montesquieu est partisan de la liberté du commerce, même international. Mais il considère la douane comme nécessaire. Elle ne doit cependant pas gêner le commerce « par ses injustices, par ses vexations, par les difficultés qu'elle fait naître et les formalités qu'elle exige. Il ne faut point que le marchand perde un temps infini et qu'il ait des commis exprès, pour faire cesser toutes les difficultés du fermier ou pour s'y soumettre (2) ».

Graslin (3), qui fut receveur général des fermes à Nantes, et qui combattit vivement les idées physiocratiques,

(1) *Ibid.*, l. XIII, chap. VIII.

(2) *Ibid.*, l. XX, chap. XIII.

(3) On trouve ses idées sur l'impôt dans *Sur l'influence de l'impôt indirect sur les biens-fonds* (1767), dans son *Essai analytique sur la richesse et sur l'impôt* (1767) et dans *Correspondance contradictoire sur un des principes fondamentaux des économistes* (17[illegible]).

est aussi modéré quand il aborde les questions pratiques qu'avancé lorsqu'il se livre à des considérations théoriques. Sur le terrain de la théorie, il est franchement partisan de l'impôt progressif le plus accentué. « La taxe unique de 25.000 livres (sur celui qui a 100.000 livres de revenu), dit-il (1), ne lui ôte pas le tiers de son superflu, et celle de 50 livres sur celui qui n'a que 200 livres, qui sont à peine le nécessaire physique, lui enlève le quart de son nécessaire. Il y a donc un très grand défaut de proportion dans cette proportion même... Il ne peut donc pas y avoir une règle de proportion générale et applicable à toutes les fortunes. Il faudrait faire une infinité de classes ; et, si la plus riche donnait un quart de son revenu, les classes subséquentes devraient payer une moindre portion du leur, telle que un cinquième, un huitième, un vingtième ; en diminuant toujours la quotité, jusqu'à ce qu'on fût arrivé à la classe de ceux qui ne doivent payer, parce qu'ils n'ont que le nécessaire physique. »

Pour justifier en doctrine la progressivité de l'impôt, Graslin fait appel à deux principes que les auteurs contemporains ont l'habitude de séparer et d'opposer, mais que les écrivains du XVIIIe siècle — Montesquieu en est un exemple — confondent continuellement. Il s'agit du principe en vertu duquel l'impôt doit se mesurer au service rendu par l'État aux citoyens et du principe qui veut que l'impôt se mesure à la capacité contributive des

(1) *Essai analytique*, p. 283-284.

individus. Aujourd'hui l'on invoque le premier, la plupart du temps, en faveur de la proportionnalité, et le second, en général, en faveur de la progressivité, de l'exemption du minimum d'existence et de la surcharge des revenus du capital par rapport aux revenus du travail. Or, pour Graslin (1), l'impôt plus que proportionnel est légitimé non seulement par l'existence de revenus superflus, augmentant démesurément la capacité contributive, mais encore par ce fait que le riche est relativement plus avantagé par l'Etat que le citoyen aisé, et *a fortiori* que le pauvre. « Le riche, dit-il, présente une plus grande surface à la protection que le citoyen aisé : il prend plus, en quelque façon, de cet objet de besoin, par le rang qu'il tient dans la société, par ses possessions et ses jouissances. » Et plus loin il ajoute : « La protection, qui doit être achetée par deux hommes, dont l'un est beaucoup plus riche que l'autre, a donc une valeur très différente pour chacun d'eux, parce qu'elle n'est qu'en raison du rang que tient le besoin de cet objet dans l'ordre particulier et respectif de leurs besoins ; conséquemment le riche, qui possède tous les objets de besoin supérieurs et inférieurs à celui de la protection, s'il donne la plus grande partie des objets inférieurs à celui-là, aura toujours fait un échange plus avantageux que l'homme qui, possédant très peu d'objets de besoins inférieurs à la protection, les donnerait tous en échange de cet objet de besoin. »

(1) Voir *op. cit.*, p. 284-290.

Malgré ses affirmations formelles en faveur de l'impôt progressif, Graslin avait l'esprit trop pratique pour être partisan de l'application d'un impôt unique sur le revenu ou sur le capital. Il le juge impossible et néfaste (1), de sorte que nous avons pu le classer à côté de Montesquieu qui, en d'autres termes, arrive à la même conclusion.

SECTION II. — Les auteurs qui s'intéressaient principalement aux questions de crédit.

Parmi ces écrivains le plus intéressant est Law (2), par suite de la retentissante banqueroute à laquelle ses procédés financiers ont acculé le royaume. Il nous paraît utile de donner quelques indications sur sa vie, sur le système auquel il eut si fâcheusement recours et sur les écrits où il a tenté de le justifier. La leçon des faits ne profita point, et plus tard l'émission exagérée des assignats devait compromettre à nouveau la solidité du crédit français.

Né en Ecosse en 1671, Jean Law avait fait preuve, dès son enfance, de qualités intellectuelles très développées et d'une singulière aptitude pour toutes les questions

(1) *Op. cit.*, p. 300-301.

(2) Sur Law, consulter l'éd. Daire, déjà citée, p. 435 sq., qui contient ses *Considérations sur le numéraire et le commerce*, ses *Mémoires sur les Banques*, ses *Lettres sur les Banques*, ses *Mémoires justificatifs*, ses *Lettres sur le nouveau système des finances* et ses *Mémoires sur l'usage des monnaies*.

relatives au calcul. Il séjourna à Londres en 1694, date de la fondation de la Banque d'Angleterre ; puis il alla en Hollande où il étudia le mécanisme de la Banque, vieille déjà d'un siècle. A Venise, à Gênes, à Florence, à Naples et à Rome, il s'intéressa également au commerce et au crédit. Les connaissances économiques ainsi acquises lui permirent d'habiles spéculations et l'incitèrent à penser qu'il était appelé à jouer le rôle de réformateur. Il s'imagina qu'il avait fait une découverte des plus intéressantes au point de vue social en s'apercevant que la monnaie de papier était la monnaie par excellence, parce qu'elle manquait de valeur ; les métaux précieux, à l'en croire, ne remplissaient que par abus le rôle d'agents de la circulation. Il développa cette idée dans un mémoire au Parlement d'Ecosse intitulé *Considérations sur le numéraire et le commerce* ; il y concluait en faveur de la création d'une banque territoriale qui devait émettre un papier dont le cours serait obligatoire. Ses compatriotes, ainsi que les Anglais, ne prirent pas son plan au sérieux ; à nouveau il parcourut l'Europe, essayant de donner à ses idées le plus de publicité possible. En 1708, il voulut initier à ses projets Chamillart, contrôleur général des finances, mais il se vit signifier l'ordre de quitter le territoire français.

Il avait fait connaissance de Philippe, duc d'Orléans, qui devenu régent à la mort de Louis XIV, le reçut sans difficulté au Palais Royal. Le Trésor était à vide ; il s'agissait de rétablir les finances de la monarchie ; or il n'était

pas possible d'élever les impôts, déjà exagérés, trop lourds pour une population ruinée par de longues guerres ; on ne pouvait non plus songer à l'emprunt, le crédit du pays étant descendu trop bas. C'est dans ces conditions que Law allait être appelé à mettre en pratique ses conceptions.

« Il proposait, dit M. Daire (1), l'établissement d'une banque territoriale qui aurait mis en circulation du papier ayant cours obligatoire jusqu'à concurrence d'une certaine portion de la valeur des terres du pays. Cette banque n'aurait donné et reçu que des billets ; et, pour que la somme du numéraire ne devînt pas supérieure aux besoins, elle aurait repris la monnaie, à titre de placement, des mains de tous ceux qui n'auraient pas trouvé à en faire emploi. De cette manière, ajoutait-il, *la monnaie ne sera jamais ni trop chère, ni trop bon marché*, et le travail sera sans cesse en mouvement. »

Les idées de l'époque rendaient Law excusable. On considérait alors la monnaie non pas comme une marchandise, mais comme un signe arbitraire, imaginé par le souverain pour représenter le prix de tout ce qui entre dans le commerce. La monnaie devait donc toujours être acceptée par les particuliers au prix que le roi croyait devoir lui assigner. Cela explique les augmentations et diminutions alternatives de la monnaie. Nul n'ignore les altérations de monnaie auxquelles s'est livré Philippe le

(1) *Op. cit.*, p. 442.

Bel. Elles nous paraissent choquantes, parce que nous considérons la monnaie comme une marchandise ; elles semblaient alors naturelles, puisqu'on attribuait au roi, et non pas à la loi de l'offre et de la demande, le pouvoir de fixer la valeur réelle de la monnaie. Il s'ensuivait d'ailleurs des fraudes et des désordres continuels dans les transactions sociales.

Lors de l'avènement de Louis XV, nous l'avons dit, la situation économique du pays était déplorable ; et il fallait trouver d'urgence plus de 90 millions pour acquitter les seuls intérêts, échus et courants, de la dette publique ! Law ne pouvait appliquer son plan sur-le-champ, on recourut à une banqueroute partielle par conversion forcée des diverses sortes d'effets royaux en billets d'Etat, on porta les espèces de 28 à 40 livres par marc, et l'on poursuivit les traitants, comptables et fournisseurs devant la Chambre de justice, tribunal exceptionnel. Ces dispositions eurent pour objet de parer au plus pressé.

Le 2 mai 1716, Law obtint le privilège de créer une banque, au capital de 6 millions (1.200 actions de 5.000 livres) ; l'idée était excellente, d'autant plus que le paiement de ses billets devait se faire en écus d'espèces ou de banque, c'est-à-dire d'un poids et d'un titre certains. De plus les billets n'avaient pas cours forcé, et nul n'était astreint à les recevoir. Mais Law obtint, le 10 avril 1717, un arrêt du Conseil qui ordonna que tous les comptables publics prendraient le papier de la banque

en paiement des contributions et l'échangeraient à vue contre des espèces. Mentionnons que le montant des actions, payables au porteur, était fourni un quart en argent et trois quarts en billets d'Etat.

En août 1717, des lettres patentes donnèrent à Law l'autorisation de fonder une société en commandite, la Compagnie d'Occident, à laquelle étaient accordés entre autres privilèges, la propriété de toutes les terres de la Louisiane et, pour 25 ans, le monopole du commerce dans cette contrée. Le capital était fixé à 100 millions, divisés en 200.000 actions de 500 livres, payables seulement en billets d'Etat (1). La combinaison eut un succès très lent, puisque les actions ne prirent pas moins de vingt mois à gagner le pair en espèces.

Au début de 1718, le régent mit d'Argenson à la tête des finances, mais il ne lui confia ce poste que nominalement, et Law eut en réalité la direction des affaires. Il fallut s'adresser à de nouveaux expédients financiers : le 20 mai 1718 le marc d'argent fut porté de 40 à 60 livres. De cet édit de refonte naissait l'obligation de porter les vieilles espèces aux hôtels des monnaies, mais il permettait de joindre à l'argent deux cinquièmes en billets d'Etat. « Il arrivait donc que, lorsqu'aux termes de cette loi, dit M. Daire (2), on se dessaisissait en faveur du fisc de 8 écus de 5 livres, ensemble 40 livres ou un

(1) Voir Pâris-Duvernay, *Examen des réflexions politiques sur les finances*, La Haye, 1740, t. I, p. 212.
(2) *Op. cit.*, p. 448.

marc (1) d'argent, il était facultatif d'y ajouter 16 livres en billets d'Etat, ce qui opérait bien la tradition de la somme totale de 56 livres au profit du Trésor. Or, quand celui-ci avait reçu cette valeur, il vous rendait en échange 9 écus 1/3 *nouveaux*, dénommés pièces de 10 livres, qui faisaient 56 livres également. Mais la valeur intrinsèque de ces 56 livres, le poids d'argent qu'elles contenaient, étant inférieur de 1/15 au poids d'argent que vous aviez livré vous-même, vous perdiez, d'abord, cette portion de votre numéraire, ensuite votre papier, vos billets d'Etat, *pour rien*. En résumé l'Etat gagnait, par cette honnête opération, 6 2/3 en argent et 26 2/3 en papier, en tout 33 1/3 p. 100, sur les fonds portés aux hôtels des monnaies. »

Les financiers et le Parlement protestèrent en vain. Un lit de justice vint à bout de la résistance de ce dernier contre l'édit du 20 mai.

La Compagnie d'Occident paraissait végéter. Law imagina un nouveau moyen de lui donner un peu de vie : le 1 septembre 1718 elle devint adjudicataire de la ferme du tabac (2).

D'autre part, la Banque générale devient Banque Royale par arrêt du 4 décembre suivant. La banque

(1) Le marc est une ancienne unité de poids qui valait 8 onces et qui pesait 244 grammes 75.

(2) A l'exception des tailles, presque toutes les branches du revenu public étaient mises en ferme et concédées par adjudication. Le prix du bail appartenait à l'Etat et le surplus couvrait les dépenses et le bénéfice du fermier.

privée se muait donc en banque publique. Il suffisait maintenant d'une décision du conseil pour que cet établissement fabriquât des billets en nombre illimité. Les billets qui auparavant, devaient être libellés payables en écus de banque, purent dorénavant être faits en écus de banque ou en livres tournois (1).

« Au commencement de 1719, donc, dit M. Daire (2), tous les rouages du système étaient exécutés. Law avait proclamé dans ses écrits : 1° que le numéraire était le principe de la richesse ; 2° qu'il dépendait du gouvernement de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande de la monnaie, ou de faire que celle-ci ne fût jamais ni trop chère ni à trop bon marché. La banque royale, qui pouvait créer du numéraire à volonté, répondait au premier de ces deux points, les actions de la Compagnie d'Occident, ressort dont il se réservait de développer la puissance, devaient satisfaire à l'autre. »

La *banque générale*, établissement privé, avait émis pour 12 millions de billets, argent de banque, pendant les 32 mois de son existence. La *banque royale*, établissement public, en créa en cinq mois pour 59 millions, livres tournois. L'arrêt du 22 avril 1719 certifiait que ceux-ci avaient plus de succès que ceux-là ; il donnait en outre aux billets de grandes facilités de circulation, et son article 3 s'exprimait ainsi : « Comme la circulation

(1) Monnaie susceptible d'altération.
(2) *Op. cit.*, p. 451.

des billets de banque est plus utile aux sujets de Sa Majesté que celle des espèces d'or et d'argent, et qu'ils méritent une protection singulière, par préférence aux monnaies faites des matières qui sont apportées des pays étrangers, entend Sa Majesté que lesdits billets stipulés en livres tournois ne puissent être sujets aux diminutions qui pourront survenir sur les espèces, et qu'ils soient toujours payés en leur entier. »

Law se livra alors à des manœuvres de bourse pour faire hausser le cours des actions de la Compagnie d'Occident : cette société succéda aux privilèges des Compagnies de la Chine et des Indes orientales, elle acquit les droits de la Compagnie du Sénégal, et elle prit le nom de Compagnie des Indes. Law fut autorisé à créer 50.000 actions nouvelles de 500 livres, payables en numéraire. En juillet 1719 les actions étaient au cours de 1.000 livres, et le 25 du même mois un arrêt conférait à la Compagnie des Indes, pour neuf ans, le bénéfice de la fabrication des monnaies. Il en résulta une nouvelle création d'actions : 50.000 à 1.000 livres !

Un autre arrêt, signé le 27 juillet, apprenait au public l'attribution des fermes générales à la Compagnie et l'offre, faite au roi par cette société, de lui prêter à 3 0/0 d'intérêt — ce qui était alors un taux très bas — la somme de 1.500 millions, destinée au remboursement de la plus forte partie de la dette publique (rentes perpétuelles et finance des offices les plus onéreux à l'État). Un arrêt du 31 août, prononça donc la suppression

des rentes et d'un certain nombre d'offices et ordonna aux intéressés de rapporter leurs titres au Trésor qui leur délivrerait en échange des assignations payables à vue, sur le caissier de la Compagnie des Indes, en espèces ou en billets d'Etat.

Pour mener à bien cette opération, Law émit 300.000 actions nouvelles, au taux de 5.000 livres, mais d'un capital nominal de 500 livres, payables en billets d'Etat ou en espèces. Ces valeurs furent placées en vingt jours. La Compagnie des Indes avait donc maintenant un capital nominal de 300 millions, dont l'agiotage devait bientôt élever la valeur à la somme de 12 milliards. Fin novembre les actions se négociaient en effet à 20.000 livres, 40 fois leur montant nominal.

En même temps que les actions, les billets d'Etat se multipliaient. L'arrêt du 4 décembre 1718, qui avait rendu la banque royale, spécifiait bien qu'il n'en serait pas créé plus de 100 millions de livres. L'arrêt du 29 décembre 1719 ordonna que la fabrication s'élèverait jusqu'à concurrence de 1 milliard.

Law ne pouvait plus reculer ; il lui fallait toujours aller de l'avant ; convaincu de l'excellence de son système, il n'apercevait pas la catastrophe finale et fatale. En décembre 1719 il est défendu d'employer les espèces d'argent dans les paiements de plus de 10 livres, et celles d'or dans les paiements supérieurs à 300 livres. Le versement des impôts en espèces donne lieu à un droit additionnel de 5 0/0. D'autres mesures analogues sont

prises qui proscrivent le plus possible la monnaie métallique. Enfin, le 28 janvier 1720, le cours forcé des billets est étendu à tout le royaume.

Law, qui venait d'être nommé contrôleur général des finances, poursuivit dans cette voie ; les expédients se succédaient sans trêve, et le 11 mars 1720 une déclaration démonétisa complètement les métaux précieux. D'autre part, l'émission des billets fut portée à 2.696.400 000 livres, et l'édit du 21 mai prononça, pour le 1er décembre suivant, la réduction graduelle des actions à 500 livres et des billets à moitié. Ce fut la chute : les billets s'effondrèrent, perdant 90 0/0 de leur valeur ; il fallut refaire tout ce que Law avait défait, dans une bonne intention, d'ailleurs. Le retour complet à la monnaie métallique fut décidé par un arrêt du 10 octobre 1720, et en décembre de la même année Law quitta la France, n'emportant que 800 louis. Il mourut pauvre, à Venise, en 1729.

Terminons par ces paroles de Courcelle-Seneuil (1) : « L'histoire des expériences de Law, qui n'a pas encore été faite complètement, au point de vue économique, serait une étude curieuse et fort instructive pour l'examen des théories qui reposent sur le papier-monnaie et sur l'agiotage. Tout ce qui a été rêvé ou tenté en ce sens depuis 1720 avait été conçu et essayé par le génie fécond de Law, tout, jusqu'aux ateliers sociaux destinés à produire des marchandises échangeables à prix fixe contre

(1) *Dictionnaire d'Économie politique*, vol. II, V° Law, p. 128.

du papier-monnaie. L'étude serait d'autant plus curieuse que l'auteur du système a disposé, au moins envers la masse du public, d'un pouvoir absolu, qu'il l'a employé à outrance à l'appui de ses théories, et qu'il vivait dans une société habituée à ce pouvoir et à tous les monopoles. Après ce grand échec, qui confirme si bien les enseignements de la science, la démonstration relative à la stérilité du papier-monnaie et à l'agiotage est complète : elle ne laisse plus rien à désirer. »

Nous avons jugé bon de nous étendre un peu sur les idées de Law et sur la fâcheuse application qu'il en a faite. Le rôle important qu'ont joué les assignats dans les finances de la Révolution en est la cause. Nous ne consacrerons, par contre, qu'un développement très court aux conceptions de Melon et de Dutot.

Melon, qui fut inspecteur général des fermes à Bordeaux, et qui devint ensuite secrétaire de Law, est connu principalement par son ouvrage intitulé *Essai politique sur le commerce* qu'il publia en 1734 et qu'il réédita, augmenté, en 1736. Les deux points de vue auxquels il nous intéresse sont l'étude de la question commerciale et celle du problème monétaire. En matière de commerce, Melon se réclame du mercantilisme ; il est même un habile théoricien de cette conception. Il faut ajouter que son mercantilisme est fort bénin et qu'il parle sans hostilité, à de nombreuses reprises, de la liberté des transactions commerciales. La citation suivante nous montrera sa

tendance d'esprit : « S'il est, dans l'état présent, dit-il (1), quelque règle pour déterminer les défenses sur l'exportation et l'importation, c'est de défendre toute exportation des matières premières, nécessaires pour faire travailler les manufactures... L'entrée des soies et des laines nous est toujours avantageuse, parce que c'est l'aliment de nos ouvriers. L'entrée des ouvrages de soie et de laine doit être défendue par la raison contraire.

« Il est pourtant dangereux d'agir indistinctement d'après cette règle... »

En ce qui concerne la monnaie, Melon ne partage pas les idées de Law. « On ne peut disconvenir, dit-il (2), que les stipulations en livres numéraires ou de compte, indépendantes du poids et titre, ne porte quelque idée d'injustice lorsqu'il arrive des variations dans les monnaies. » En principe, il combat les altérations de monnaie et leur préfère une sage émission de billets. « Il est sans doute avantageux à l'État, observe-t-il (3), de ne point toucher aux monnaies, lorsque l'imposition suffit à toutes les charges et qu'elle se lève avec facilité. Et même, si les valeurs numéraires étaient insuffisantes, celles de représentation seraient à préférer aux augmentations, si le génie et la confiance de la nation leur donnaient le même prix. »

(1) *Essai politique*, chap. X, De l'exportation et de l'importation.
(2) *Op. cit.*, chap. XII, Des valeurs numéraires.
(3) *Op. cit.*, chap. XV, Des monnaies de Saint-Louis et de Charles VII.

Dutot fut caissier à la Compagnie des Indes, à l'époque de Law. C'est pour faire l'apologie du grand agitateur financier qu'il composa les trois lettres adressées à Melon en 1735, et réunies ensuite sous le titre de *Réflexions politiques sur les finances et le commerce, où l'on examine quels ont été sur les revenus, les denrées, le change étranger, et conséquemment sur notre commerce les influences des augmentations et des diminutions des valeurs numéraires des monnaies.* Il publia ce travail en 1738 et le réédita en 1743 et 1754.

L'ouvrage de Dutot est consacré au système de Law de façon presque exclusive. Il ne le combat pas : « Je parle en passant, dit-il dans l'*Avertissement* qui précède son livre (1), de quelques-unes des vues géométriques et politiques de M. Law, et des avantages réels qu'aurait pu avoir son système, s'il avait été exactement suivi : je fais voir, en cet endroit, comment notre vivacité, nos caprices, notre cupidité, l'ont fait échouer et l'ont même rendu pernicieux ; comment le remède qu'on a ensuite apporté au mal l'a augmenté au lieu de le guérir, et ce qu'il eût été plus à propos de faire si l'on eût été d'humeur de préférer les moyens simples et sûrs à des opérations compliquées et ruineuses. » Un peu plus loin (2), il exprime son opinion sur la politique monétaire de l'ancienne monarchie en les mots sui-

(1) Edition Daire, *Op. cit.*, p. 845.
(2) *Ibid.*, p. 847.

vants qu'il nous suffira de citer pour bien faire comprendre sa tendance d'esprit : « Je crois que la saine politique ne permet pas que l'on touche à la valeur *numéraire* des monnaies une fois bien établie : elles sont le gage ou l'équivalent de nos échanges réciproques, et la mesure qui règle la valeur des biens échangés... Je me suis principalement proposé de faire voir que nos fréquentes variations de monnaies ont toujours été, dans tous les cas, très onéreuses au roi et aux peuples ; qu'ici comme ailleurs, l'intérêt du souverain et celui de ses sujets sont communs et réciproques, et que, dans un pressant besoin de l'Etat, il sera toujours infiniment plus avantageux à Sa Majesté de se procurer les secours dont elle peut avoir besoin, par tout autre moyen que par une *mutation* de monnaie. J'espère aussi faire voir que, si les peuples sont en état de supporter une imposition, ils la doivent payer avec d'autant moins de peine et de répugnance que, soit qu'elle fût d'un centième, d'un cinquantième, d'un quarantième, d'un trentième, d'un vingtième, d'un dixième et même d'un cinquième de leurs revenus, elle ne leur sera jamais aussi désavantageuse qu'une *mutation* dans les espèces. »

SECTION III. — **Les Physiocrates.**

Les Physiocrates ont exercé une grande influence sur les finances de la Révolution à deux points de vue diffé-

rents, mais cependant rattachés par des liens très étroits à leur doctrine principale : la question de l'impôt unique sur le produit net foncier et la question de la liberté absolue du commerce. Les deux Physiocrates qui, jouant un certain rôle politique, ont voulu, dans une certaine mesure, mettre leurs idées en pratique, sont Turgot, que nous avons déjà mentionné pour les réformes qu'il accomplit à la fin de l'ancien régime, et Du Pont de Nemours, dont nous verrons plus loin les efforts au début de la Révolution.

Nous n'avons pas l'intention d'examiner ici la doctrine des Physiocrates, que l'on considère aujourd'hui comme les premiers économistes, au point de vue chronologique, vraiment dignes de ce nom ; nous supposons connues leur théorie de la terre, source unique de richesses, leur distinction entre le produit *brut* et le produit *net* du sol ; nous nous contenterons d'exposer leurs idées sur l'impôt foncier unique et la liberté des transactions commerciales (1).

(1) On trouvera les conceptions financières des Physiocrates dans les ouvrages suivants : PHYSIOCRATIE *ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, Leyde et Paris, 2 vol., 1767-1768 (écrits de Quesnay rassemblés par Du Pont de Nemours) ; — Articles *Fermiers* et *Grains* de *l'Encyclopédie*, par Quesnay ; — Du Pont de Nemours, *Réflexions sur l'écrit intitulé* RICHESSE DE L'ETAT, Paris, 1763 ; *Réponse demandée par M. le Marquis de... à celle qu'il a faite aux Réflexions sur l'écrit intitulé* RICHESSE DE L'ETAT, Paris, 1763 ; *Lettre à M. de Saint-Péravy contenant l'analyse et la réfutation de* L'ESSAI ANALYTIQUE SUR LA RICHESSE ET SUR L'IMPÔT, *de M. Graslin*, 1768 ; *Observations sur les effets de la liberté du commerce des grains et ceux des prohibitions*, 1770 ; — Mercier de la Rivière,

L'idée d'un impôt unique sur le produit net du sol nous paraît aujourd'hui irréalisable, utopique ; bien mieux, aucun praticien n'oserait soutenir que l'imposition unique de tous les revenus fonciers, industriels, commerciaux, etc... suffirait aux nécessités pécuniaires toujours croissantes de l'Etat moderne. Il en était de même à la fin de l'ancien régime, mais dans de moindres proportions, car l'Etat avait alors beaucoup moins d'attributions et, partant, de besoins. Mais, comme le dit M. Schelle (1), « si l'on se rappelle quel arbitraire régnait dans la perception des contributions sous l'ancien régime, combien étaient vexatoires les procédés des agents des aides et ceux de la gabelle, quelles entraves apportaient aux transactions les droits de tout genre que le roi et les municipalités prélevaient sur les produits de certaines

Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, 1767 ; *Intérêt général de l'Etat, ou liberté du commerce des blés démontrée conforme au droit naturel*, 1770 ; — Abbé Baudeau, *Ephémérides du citoyen ou bibliothèque raisonnée de l'histoire, de la morale et de la politique*, 1767-1771 ; *Nouvelles Ephémérides*, 1775 et 1776 ; *Lettres d'un citoyen sur les vingtièmes et autres impôts*, 1768 ; *Introduction à la philosophie économique, ou analyse des Etats policés*, Amsterdam, 1771 ; — Le Trosne, *Les effets des impôts indirects prouvés par les deux exemples de la gabelle et du tabac*, Paris, 1770 ; *De l'ordre social, ouvrage suivi d'un traité élémentaire sur la valeur, l'argent, la circulation, l'industrie, le commerce intérieur et extérieur*, Paris, 1777 ; *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt, suivi d'une dissertation sur la féodalité*, Bâle, 1779. — Marquis de Mirabeau, *Théorie de l'impôt*, Paris, 1760 ; — Turgot, *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, 1770 ; *Lettres sur les grains*, 1788 ; etc., etc.

(1) G. Schelle, *Dictionnaire d'Economie politique*, V° *Physiocrates*, t. II, p. 182.

industries, quels frais entraînait la multiplicité des taxes, on doit reconnaître que l'impôt direct et unique, malgré l'erreur théorique sur laquelle il reposait, aurait amené une simplification dans les rouages et des allègements sérieux pour les contribuables. »

L'influence des Physiocrates à l'égard de l'impôt n'a donc pas manqué d'être bienfaisante ; mais ils se sont heurtés à deux objections insurmontables qu'on leur a adressées, en se plaçant sous le rapport de la justice fiscale :

L'impôt foncier est une confiscation,

L'impôt exclusif sur le sol surcharge injustement les propriétaires fonciers.

On a prétendu, avec raison semble-t-il, que l'impôt foncier est une confiscation, car lors de son établissement, il a pour conséquence la baisse de la valeur du sol de son montant capitalisé. Ce fait qui se nomme amortissement de l'impôt et sur lequel Hippolyte Passy a vivement insisté, a pour résultat une diminution de la valeur vénale du sol pour le propriétaire contemporain de la création ou de l'augmentation de l'impot foncier et une exemption totale d'impôt pour les propriétaires postérieurs, puisque ceux-ci déduisent du prix d'achat le montant capitalisé de l'impôt. Imaginons par exemple un bien-fonds valant 1.000 francs et donnant un revenu annuel de 40 francs, au taux de 4 0/0 ; si le législateur édicte un impôt de 10 0/0 sur le revenu de cette pièce de terre, celui-ci ne sera plus que de 36 francs, et comme le

taux de l'intérêt est de 4 0/0, elle ne vaudra plus que $\frac{100 \times 36}{4}$, soit 900 francs. Le propriétaire subira donc une perte sèche de 100 francs, et les personnes qui lui achèteront le terrain dont il s'agit ne subiront aucune réduction de leur revenu de 4 0/0 puisqu'elles acquerront moyennant 900 francs ce qui doit leur rapporter au net 36 francs.

Certes l'amortissement des charges foncières n'a rien d'absolu ; cependant il existe indubitablement dans une mesure assez forte ; il peut avoir peu d'importance quand l'impôt sur les terres ne représente qu'une faible partie des revenus fiscaux de l'Etat, mais il jouerait un rôle néfaste si l'on faisait de la contribution foncière une taxe unique. Au lieu d'être favorable à l'agriculture, l'adoption des vues physiocratiques lui eût donc porté un coup sensible. En outre cette confiscation partielle aurait pu inciter l'Etat à une confiscation totale, telle que la proposent, dans les pays anglo-américains, les Georgistes qui se réclament des idées de Quesnay.

D'autre part, l'exemption absolue de tous les revenus provenant d'une source autre que l'agriculture aurait mis cette branche si intéressante de la richesse nationale dans une position tout à fait périlleuse ; elle eût aiguillonné le commerce, l'industrie et les professions libérales et arrêté pour longtemps les progrès culturaux et le relèvement des paysans. L'équilibre eût fini, il est vrai, par se rétablir, mais après une crise longue et profonde qui

aurait compromis pour longtemps la prospérité de la nation.

Les Physiocrates ont cependant eu raison d'exposer leur système, réagissant ainsi contre les mauvaises tendances financières de l'ancienne monarchie. La complication du régime fiscal qui existait alors rendait tout contrôle illusoire et portait à un taux très élevé le montant des frais de perception. Ils n'avaient pas tort de combattre les droits de consommation que beaucoup d'auteurs considèrent aujourd'hui comme un mal nécessaire et qui alors, plus qu'à présent, faisaient hausser dans des proportions considérables le prix des marchandises nécessaires à l'existence, même rudimentaire. Quesnay est bien connu pour la phrase : « Impositions indirectes, pauvres paysans ; pauvres paysans, pauvre royaume ; pauvre royaume, pauvre souverain. »

« S'imaginant que par le produit net les propriétaires du sol détiennent tout le revenu disponible d'un pays, dit M. Schelle (1), les physiocrates voulaient demander à ces propriétaires seuls toutes les sommes nécessaires à l'entretien du gouvernement. Toute autre forme d'imposition leur paraissait entraîner des frais de perception inutile et des pertes de richesses. Lorsqu'on perçoit une taxe sur les consommations disaient-ils, on modifie les conditions des échanges ; on gêne la liberté de chacun ; le prix de vente des produits imposés se

(1) *Op. cit.*

trouve majoré, non pas seulement du montant de la taxe, mais aussi du montant des gênes et des vexations subies ; et comme, en dernière analyse, ces produits sont payés par les cultivateurs et par les propriétaires, attendu que la classe stérile n'est qu'un intermédiaire, le produit net est diminué de toutes les sommes ajoutées à l'impôt. En outre, le fisc détourne de travaux utiles une foule d'agents, ce qui diminue encore la production et, par conséquent, le produit net. »

Ces critiques sont exactes ; à l'instar de Vauban, les physiocrates ont très bien réussi à mettre en lumière les abus si nombreux qui existaient de leur temps et, malgré leur fidélité aux idées monarchiques et absolues, enlever leur pierre de l'édifice laborieusement construit par les rois de l'ancien régime ; ils ont su s'inspirer de l'idée de justice commutative, ainsi exposée par le Marquis de Mirabeau (1) : « La contribution du particulier n'est autre chose que le service qu'il rend au public, comme aussi la dépense du public n'est autre chose que la tutelle des particuliers ou la sûreté de l'équivalent qui doit leur revenir. » Partant de ce principe, ils ont mené une guerre acharnée contre les privilèges fiscaux, alors si nombreux ; ils ont exercé une forte influence — l'exemple de Turgot le prouve — sur toutes les tentatives de réforme des dernières années du règne de Louis XVI, et les transformations opérées par la Constituante ont été inspirées par les considérations qu'ils avaient développées dans leurs écrits.

(1) *Théorie de l'impôt*, p. 336 de l'éd. de 1761.

Leurs théories commerciales et douanières réagirent tout aussi puissamment contre les pratiques de l'époque. Leur maxime fondamentale était la suivante, énoncée par Quesnay : « Qu'on maintienne l'entière liberté du commerce, car la police du commerce intérieur et extérieur la plus sûre, la plus exacte, *la plus profitable à la nation et à l'Etat*, consiste dans la pleine liberté de la CONCURRENCE. »

M. Daire (1) a fort bien indiqué en ces termes la position des physiocrates à l'égard de la question douanière : « La pleine liberté de l'agriculture, combinée avec celle de l'industrie et du commerce, lesquelles ne sont toutes trois, aux yeux des physiocrates, que le corollaire du droit de propriété, fondement de l'ordre social, devait, en amenant l'exploitation du territoire à son plus haut degré de perfection, créer la plus grande somme de produit brut et de produit net possible, ayant pour résultat nécessaire la plus grande somme possible de travail industriel et libéral. Par la simple application de la maxime : *laissez faire, laissez passer*, la justice réglait seule les rapports des propriétaires et des non-propriétaires, et fixait seule le prix respectif du travail agricole et du travail non-agricole ; car il n'y avait plus que la proportion entre l'offre et la demande, le cours du marché général du monde commerçant, la nature des choses, en un mot, qui pût déterminer la valeur de l'un et de l'autre. Sous

(1) *Les physiocrates*, Paris, Guillaumin, 1846, édit. Daire, 1re partie, p. LIII.

le régime de la liberté, devenue le droit commun de tous, nulle crainte, donc, que les propriétaires n'élèvent artificiellement la rente du sol, et que les non-propriétaires ne monopolisent leur maladresse et leur inintelligence. Sous ce régime, le commerce qui s'inquiète peu de savoir de quel pays vient le blé qu'il peut vendre, et si les produits fabriqués l'ont été par des mains nationales, frappe au cœur tous les monopoles, hormis ceux qui sont l'œuvre de la nature, et que la providence, plus sage que les hommes, a jugé nécessaires. Sous ce régime, enfin, le capital en se distribuant, au sein de chaque pays, de la manière la plus profitable à l'intérêt commun, tend à prévenir partout les oscillations trop fortes de la rente, du profit et du salaire, l'encombrement des marchés et la surabondance de la population, faits déplorables que l'on doit attribuer, sinon complètement, au moins pour la plus grande part, à l'intervention humaine dans l'ordre économique. »

Les physiocrates rencontrèrent peu d'opposition dans leur campagne en faveur de la liberté absolue du commerce et de la suppression totale des barrières douanières. M. Stourm (1) nomme Necker et Forbonnais, partisans des droits d'entrée et de sortie : il cite également Linguet, « libelliste violent et médiocre, universellement méprisé, souvent ridicule » Presque tous les gens versés dans l'étude des finances et du commerce approuvaient

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 7-11.

leurs idées par réaction contre la contrainte qui existait alors et les obstacles qui rendaient à peu près impossibles les transactions les plus désirables. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'ils fussent partisans de l'abolition soudaine de toutes ces entraves et qu'ils se soient exprimés, bien souvent, avec violence sur ce sujet. Ainsi Turgot, qui cependant n'était pas qu'un théoricien, écrit à l'abbé Terray (1) : « Je conçois que des maîtres de forges, qui ne connaissent que leurs fers, imaginent qu'ils gagneraient davantage s'ils avaient moins de concurrents. Il n'est point de marchand qui ne voulût être seul vendeur de sa denrée. Si on les écoute, et on ne les a que trop écoutés, toutes les branches du commerce seront infectées de ce genre de monopole. Ces imbéciles ne voient pas que ce même monopole qu'ils exercent, non pas comme ils le font croire au gouvernement, contre les étrangers, mais contre leurs concitoyens consommateurs de la denrée, leur est vendu par ces mêmes concitoyens, vendeurs à leur tour dans toutes les autres branches de commerce, où les premiers deviennent à leur tour acheteurs. Quelques sophismes que puisse accumuler l'intérêt particulier de quelques commerçants, la vérité est que toutes les branches du commerce devraient être *libres, également libres, entièrement libres.* »

Turgot fit le projet de mettre ses idées à exécution, de supprimer tous les droits perçus à l'entrée du royaume

(1) *Lettre à l'abbé Terray sur la marque des fers*, Limoges, 24 décembre 1773.

sur les marchandises étrangères. Le temps lui manqua pour accomplir cette tâche. Au surplus ce grand économiste ignorait l'art des transitions ; l'esprit pratique lui faisait défaut à cet égard. Aujourd'hui les partisans les plus radicaux de la liberté absolue du commerce ne sont pas favorables à une abolition immédiate et complète des barrières douanières. La réalisation des idées de Turgot eût peut-être mené la France à une catastrophe économique. Nous verrons plus loin que tout en s'inspirant de ses idées libérales, les Jacobins ont su procéder de façon heureuse en faisant appel à une solution intermédiaire.

SECTION IV. — **Les égalitaires.**

Nous avons groupé sous ce titre un certain nombre d'écrivains et de pamphlétaires, les uns très connus, les autres à peu près oubliés, qui ont exercé sur les tendances financières des Jacobins, de la période républicaine, une forte influence et qui tous, plus ou moins, avaient des conceptions égalitaires. Leur principal effort a porté sur l'impôt dont ils voulaient faire un instrument de péréquation des fortunes et des revenus ; aussi nous bornerons-nous à l'étude de leur doctrine fiscale. Nous ne mentionnerons que quelques-uns d'entre eux. Pour les autres, nous renvoyons le lecteur à l'excellent ouvrage de M. André Lichtenberger sur le *Socialisme au XVIII[e] siècle* (1).

(1) Paris, Alcan, 1895.

L'abbé de Saint-Pierre, l'auteur bien connu du projet de paix perpétuelle, et qui vécut de 1658 à 1743, voyait dans l'impôt le meilleur moyen de soulager et même de supprimer la misère. « Le soulagement de la misère des pauvres, dit-il (1), est une dette publique et particulière dont chaque ville, dont chaque habitant, doit s'acquitter... L'inobservation de la justice à l'égard des plus malheureux d'entre les hommes est un grand inconvénient. » « Celui qui est dans l'extrême pauvreté, dit-il ailleurs (2), a un droit réel et positif, une action de droit naturel sur le riche. Or, n'est-ce pas à la bonne police à faire en sorte, par un bon règlement, que ce droit du pauvre sur le riche soit acquitté, et que la première de toutes les lois de la société soit observée. » La surimposition du riche lui permettra de payer la dette qu'il a contractée à l'égard du pauvre. Aussi l'abbé de Saint-Pierre demande-t-il la taxation des loyers, l'établissement d'un droit de 10 0/0 sur les successions collatérales supérieures à 20.000 onces d'argent, etc. Ces ressources serviront aux bureaux de bienfaisance, aux hôpitaux, aux maisons de correction.

Jean-Jacques Rousseau assigne également à l'impôt un rôle de nivellement des richesses individuelles. Dans son *Discours sur l'économie politique* (3), il donne la

(1) *Mémoire sur les pauvres mendiants*, p. 8.
(2) *Du gouvernement intérieur de l'Etat*. Œuvres, t. VII, p. 253.
(3) Vol. IV des *Œuvres complètes*, édit. Lefèvre, Paris, 1819, p. 437-439.

base suivante à son désir d'un impôt égalitaire et spoliateur : « Un rapport... qu'on ne compte jamais est celui des utilités que chacun retire de la confédération sociale qui protège fortement les immenses possessions du riche et laisse à peine un misérable jouir de la chaumière qu'il a construite de ses mains. Tous les avantages de la société ne sont-ils pas pour les puissants et les riches ? Tous les emplois lucratifs ne sont-ils pas remplis par eux ?.... Qu'un homme de considération vole ses créanciers ou fasse des friponneries, n'est-il pas toujours sûr de l'impunité ? ... Que le tableau du pauvre est différent ! Plus l'humanité lui doit, plus la société lui refuse.... En un mot, toute assistance gratuite le fuit au besoin parce qu'il n'a pas de quoi la payer..... Tout ce que le pauvre paie est à jamais perdu pour lui et reste ou revient dans les mains du riche ; et comme c'est aux seuls hommes qui ont part au gouvernement ou à ceux qui en approchent que passe tôt ou tard le produit des impôts, ils ont, même en payant leur contingent, un intérêt sensible à les augmenter. »

Rousseau, partant de ces principes, admet fort bien l'exemption du pauvre et la confiscation de la majeure partie des revenus du riche, de tout ce qui, dans ses revenus, sert à lui donner des satisfactions superflues. Aussi se déclare-t-il favorable à une taxe fortement progressive sur le revenu. « Pour répartir les taxes d'une manière équitable et vraiment proportionnelle, dit-il (1),

(1) *De l'économie politique*, article inséré dans l'*Encyclopédie*. —

l'imposition n'en doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison composée de la différence de leurs conditions et du superflu de leurs biens. Et il s'écrie, dans le même ouvrage (1) : « premièrement on doit considérer le rapport des quantités, selon lequel, toutes choses égales, celui qui a dix fois plus de biens qu'un autre doit payer dix fois plus que lui (2) ; secondement le rapport des usages, c'est-à-dire la distinction du nécessaire et du superflu. Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout, la taxe de celui qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à la concurrence de tout ce qui excède son nécessaire. A cela, il dira qu'eu égard à son rang, ce qui serait superflu pour un homme inférieur, est nécessaire pour lui ; mais c'est un mensonge : car un grand a deux jambes ainsi qu'un bouvier, et n'a qu'un ventre non plus que lui. De plus, ce prétendu nécessaire est si peu nécessaire à son rang, que s'il savait y renoncer pour un sujet louable, il n'en serait que plus respecté. Le peuple se prosternerait devant un ministre qui irait au conseil à pied, pour avoir vendu ses carrosses dans un pressant besoin de l'Etat. Enfin la loi ne prescrit la magnificence à personne, et la bienséance n'est jamais une raison contre le droit. »

Partisan d'un impôt progressif sur le revenu, Rous-

Voir édition des *Œuvres complètes*, Paris, Houssiaux, 1852, t. I, p. 602.

(1) *Ibid.*, p. 604.

(2) Ceci paraît justifier l'impôt proportionnel.

seau prône également les droits d'entrée sur les marchandises étrangères, agréables sans être nécessaires, les droits de sortie sur les denrées nationales utiles au pays et indispensables à l'étranger, des taxes d'octroi sur les objets de luxe. « C'est par de tels impôts, dit-il (1), qui soulagent la pauvreté et chargent la richesse, qu'il faut prévenir l'augmentation continuelle de l'inégalité des fortunes, l'asservissement aux riches d'une multitude d'ouvriers et de serviteurs inutiles, la multiplication des gens oisifs dans les villes et la désertion des campagnes. » Et il ajoute (2) que la taxation du luxe « rapprocherait insensiblement toutes les fortunes de cette médiocrité qui fait la véritable force d'un Etat ».

Par contre Rousseau combat vivement l'imposition des objets de nécessité, « car le pauvre qui ne peut dépenser que pour son nécessaire est forcé de jeter les trois quarts de ce qu'il dépense en impôts, tandis que, ce même nécessaire n'étant que la moindre partie de la dépense du riche, l'impôt lui est presque insensible. De cette manière, celui qui a peu paie beaucoup, et celui qui a beaucoup paie peu (3). » Pour ce motif il critique la taille réelle et la taxation du blé, qui chargent surtout les paysans, amènent la misère dans les campagnes et bénéficient injustement aux villes.

En ce qui concerne les autres questions relatives aux

(1) *Op. cit.*, *Œuvres*, t. I, p. 603.
(2) *Op. cit.*, *Œuvres*, t. I, p. 604.
(3) *Lettre à M. d'Alembert*, *Œuvres*, t. III, p. 166.

finances de l'Etat, l'écrivain genevois a des vues tout aussi hardies. Les enfants doivent être élevés en commun et dans l'égalité ; l'Etat a l'obligation de songer et de pourvoir à la subsistance des citoyens ; la collectivité devrait posséder des terres, dont les revenus seraient sacrés ; il y aurait lieu de créer des magasins de blé qui seraient fort utiles en temps de disette, etc., etc.

Les partisans de l'intervention brutale de l'Etat en vue de réprimer l'inégalité des richesses et, en particulier, de l'impôt progressif étaient d'ailleurs nombreux au XVIII[e] siècle. Parmi ceux dont les noms sont restés connus, nous mentionnerons le baron d'Holbach qui regrette que, « de quelque façon dont on s'y prenne, l'homme opulent ne contribue jamais en aucun pays aux charges de l'Etat d'une façon proportionnée à ses facultés » (1), et qui estime qu'« en payant un écu à l'Etat, un citoyen qui n'en a que dix ou vingt est infiniment plus lésé que le riche qui possède un million d'écus et qui en paierait cent mille » (2), et Helvétius, pour lequel l'Etat doit « diminuer la richesse des uns, augmenter celle des autres » (3) et qui se demande « pour quelle raison, à l'exemple des Lucquois, un peuple ne proportionnerait-il pas tellement

(1) *Système social ou principes naturels de la morale et de la politique avec un examen sur l'influence du gouvernement sur les mœurs*, Londres, 1773, vol. II, p. 81.

(2) *Ibid.*, p. 81-82.

(3) *Œuvres complètes*, vol. IV, p. 191.

les impôts à la richesse de chaque citoyen qu'au delà de la possession d'un certain nombre d'arpents l'impôt mis sur ces arpents excédât le prix de leurs fermages » (1).

Tous ces écrivains — Rousseau, de Saint-Pierre, d'Holbach et Helvétius — ont exercé une influence certaine sur la législation révolutionnaire et jacobine et sur les idées professées au XVIII[e] siècle par beaucoup d'auteurs de moindre envergure et de libellistes aujourd'hui oubliés. « Si l'on parcourt les brochures et pamphlets qui inondèrent la France à la veille de la Révolution, dit M. Suret (2), on trouve dans un grand nombre d'entre eux les mêmes déclarations contre l'excessive accumulation des richesses entre les mains de quelques-uns et certains moyens — dont l'impôt progressif — capables de rétablir l'équilibre ainsi rompu. »

Dans un ouvrage intitulé : *Voyage d'un prince autour du monde, ou les effets et les inconvénients du luxe*, Rabelleau s'exprime ainsi (3) : « Celui qui peut augmenter sa fortune dans une progression géométrique et qui jouit d'un pareil avantage à la faveur du pavillon de sa nation, sous la protection des armes de son prince, et à l'empire des lois de son pays, doit contribuer aux dépenses de l'Etat dans la même proportion... Etablissez les proportions et infligez des peines à celui qui sera convaincu

(1) *Ibid.*, p. 198.
(2) *Théorie de l'impôt progressif*, Paris, Alcan, 1910, p. 431.
(3) Rouen, 1772, p. 36.

d'avoir fait une fausse déclaration de ses biens. » A son avis, il y a lieu d'imposer lourdement le superflu de richesse et de faire obstacle à la concentration de la propriété. « Les lois de la propriété sont sacrées, dit-il, mais elles ne sont point immuables, et il n'y a rien d'humain qui ne soit sujet au changement (1). »

Devérité estime également qu' « un gouvernement sage doit sans doute mettre des bornes aux grandes fortunes qui envahissent celles de la multitude. . Les impôts, ajoute-t-il, devraient être en progression géométrique ascendante avec les fortunes et croître avec les degrés du superflu (2) ». Dufourny de Villiers (3) demande au législateur de toujours essayer de décharger les pauvres et de taxer les riches le plus possible, les sociétés étant faites non seulement pour la conservation des propriétés, mais aussi pour suppléer au défaut de propriété des indigents et pour procurer le bonheur à tous les citoyens (4). Gosselin va encore plus loin. Il propose de remédier à l'inégalité des richesses par les mesures suivantes : reprise aux particuliers des terres qu'ils ne cultivent pas, sauf les bois et les prairies, afin de les remettre aux nécessiteux, partage égal des biens domaniaux et ecclé-

(1) P. 62.

(2) *La vie et les doléances d'un pauvre diable pour servir de ce qu'on voudra aux prochains Etats généraux*, Paris, 1789, p. 34 et 47.

(3) Futur Jacobin.

(4) *Les cahiers du quatrième ordre, celui des pauvres journaliers, des infirmes, des indigents, etc., de l'ordre sacré des infortunés*, 25 avril 1789.

siastiques, acquisition des grandes propriétés privées par l'État qui les dépècera et les distribuera, établissement d'un impôt progressif sur les fortunes dont le produit sera affecté à l'extinction de la dette, etc. (1). Noilliac estime, lui aussi, que le riche doit payer l'impôt dans une proportion supérieure au pauvre. « A raison même de ses dignités, de son abondance, il doit le double au régime social ; et quand le paysan paie le dixième, le duc et pair, le financier devraient payer à l'État le tiers de leurs revenus. » Il faut morceler les fortunes particulières, supprimer le luxe, multiplier les travaux productifs et régler l'emploi des richesses (2).

Nous ne signalerons pas les autres auteurs et libellistes si nombreux, surtout dans les années 80. Nous ne ferons non plus que mentionner le rôle joué par les sociétés secrètes, et principalement la franc-maçonnerie, dont les tendances égalitaires s'accommodaient du communisme et des mesures fiscales les plus violentes (3), et par les illuminés de toutes sortes, tels que les swedenborgiens, les martinézistes, les martinistes, etc. Leur

(1) *Reflexions d'un citoyen adressées aux notables sur la question proposée par un grand roi* (Frédéric III) : *En quoi consiste le bonheur des peuples et quels sont les moyens de le procurer, ou sur cette autre : D'où vient la misère et quels sont les moyens d'y remédier.* Paris, 1787, p. 25 et suiv.

(2) *L'anthropographe*. Paris 1789.

(3) Voir Deschamps et Jannet, *Les sociétés secrètes et la Révolution*, 1re édit., Avignon, 3 vol.

influence a été forte sur la politique financière des Jacobins sous la Convention, alors que ceux-ci eurent recours à des lois d'exception qui visaient autant à abolir le luxe et les grandes fortunes qu'à remplir les caisses du Trésor.

CHAPITRE III

LE CLUB BRETON ET LE CLUB DES JACOBINS
ÉTUDE HISTORIQUE

L'étude des finances de l'ancien régime à la veille de la grande Révolution et l'étude des auteurs du XVIII[e] siècle qui se sont occupés des questions intéressant les finances publiques nous ont paru indispensables pour comprendre la politique financière des Jacobins. L'examen des faits, de l'organisation nous a permis de connaître la législation à laquelle allaient s'attaquer les hommes de la Révolution, les abus et les inégalités qu'ils avaient à abattre, les obscurités de la comptabilité budgétaire, l'impossibilité presque complète de réaliser l'équilibre des dépenses et des recettes. La revue des écrivains nous a mis au courant des diverses tendances réformatrices qui allaient se heurter et se compléter tout à la fois à l'Assemblée Constituante, à l'Assemblée Législative et à la Convention ; nous retrouverons plus ou moins nettes les influences que nous avons signalées : physiocratique et modérée au début, égalitaire ensuite et abusant du papier-monnaie, l'expérience de Law n'ayant pas suffi à éclairer les esprits.

Avant d'envisager la politique financière des Jacobins,

il nous semble nécessaire de procéder à un exposé historique de la vie de leur club et d'en indiquer les tendances politiques et économiques générales. Dans ce but nous aurons principalement recours aux travaux de M. Aulard sur cette société au sujet de laquelle il a publié six recueils de documents (1).

On a beaucoup médit des Jacobins, et de nombreux écrivains et hommes politiques de talent et de bonne foi se sont servi de ce nom pour disqualifier leurs adversaires. Jacobin est aujourd'hui le synonyme de sectaire, de fanatique. Des historiens ont même accrédité cette idée : Taine qualifie ainsi le Jacobin de la Révolution : « Tête raisonnante, cerveau fanatisé, prédicateur barbare d'idées *a priori*, assassin systématique. » Michelet lui-même, si enthousiaste pour l'œuvre révolutionnaire, s'écrie : « Voulez-vous savoir ce que j'aurais été à la Convention ? Je n'aurais pas été Jacobin. Qui dit Jacobin dit inquisiteur, et ce nom-là ne sera jamais accolé à celui de Michelet. » Et il ajoute ailleurs : « On passe sa vie, dans cette chapelle, à se dénoncer, à s'épurer. Epurer, c'est guillotiner. Dénoncer, guillotiner, épurer, voilà l'histoire des Jacobins : la loi des suspects et Fouquier-Tinville. Je n'aurais pas été Jacobin. »

On reconnait aujourd'hui un peu partout que les appréciations de Taine, de Michelet et de tant d'autres

(1) *La Société des Jacobins*, 6 vol. in-8°, Paris, Jouaust, 1889-1897.

étaient souverainement injustes, parce qu'elles manquaient de documentation. L'écrivain à qui l'on doit ce revirement dans l'appréciation des Jacobins est M. Aulard. Il débute ainsi, dans son introduction au Recueil précité (1) : « Si le club des Jacobins n'a encore été l'objet d'aucune appréciation équitable et vraiment historique, si le fanatisme seul s'est prononcé sur le compte de la célèbre société, qui fut le foyer de la Révolution, c'est en grande partie à cause de l'absence ou plutôt de la dispersion des documents. L'histoire des Jacobins est un sujet qui, faute de textes authentiques et suivis, a été abandonné à la légende, légende de haine ou d'amour, légende d'erreur ou de mensonge.

« Il nous manque le document essentiel, à savoir le procès-verbal officiel ou le registre des délibérations de la Société des Jacobins de Paris... : ces comptes rendus, seuls authentiques, ont disparu, nous ne savons comment ni à quelle époque. »

« Le journal imprimé qui raconte les séances de la société les raconte assez mal, et il n'expose qu'une partie de la carrière des Jacobins.

« Jusqu'en juin 1791, nous n'avons que des textes isolés, et, à partir de décembre 1793, que des comptes rendus épars dans des feuilles périodiques, chez les unes sans suite, chez les autres sans détail.

« Si cependant on rapproche dans un ordre chronolo-

(1) T. I, p. I et II.

gique ces textes de toute nature, une certaine lumière sort de ce rapprochement ; on sait du moins tout ce qu'il est possible de savoir en l'état des choses : les légendes se dissipent, et on entrevoit le vrai rôle de ces Jacobins, tour à tour monarchistes, girondins, montagnards, et dont la tribune a été ouverte, successivement, à toutes les opinions qui ont dominé. »

Le tort des personnes qui ont attaché un sens péjoratif au mot « Jacobin » a été en effet de ne les considérer que pendant une seule période, celle de la Terreur, et de ne pas examiner leur rôle — et même de le passer sous silence — pendant la Constituante et la Législative, pendant la période monarchique, au cours de laquelle leurs opinions étaient modérées. On objectera sans doute qu'au début de son existence le club des Jacobins ne pouvait être que modéré, que pour réaliser ses fins sectaires il était obligé de ruser avec le roi, la cour et la majorité de la nation, encore peu encline aux solutions violentes. Nous croyons au contraire que les Jacobins ont été entraînés par les événements et que si, au cours de leur carrière politique, ils se sont laissés aller à des excès sans nul doute regrettables — tant en matière politique que dans les questions financières — le souci de la défense contre les ennemis de l'intérieur et les adversaires de l'extérieur en a été en grande partie la cause et doit, par suite, en être l'excuse.

Des catholiques militants eux-mêmes partagent cette opinion, dans une certaine mesure. Au cours d'une bro-

chure relative aux Jacobins et publiée dans la collection *Science et Religion* (1). M. Brugerette s'exprime en effet dans les termes suivants : « Rappeler le club des Jacobins, c'est donc évoquer la Terreur avec son système de délation, d'ostracisme et de tuerie, c'est faire revivre la tyrannie de Robespierre, c'est, en un mot, retracer une des pages les plus lugubres et les plus sanglantes de notre histoire. Il n'y a pas, il est vrai, que des crimes et de monstrueuses aberrations au compte des Jacobins. Dans la période monarchique de leur carrière, ils furent les défenseurs des idées de justice, de liberté et d'égalité. En resserrant les liens de leurs associations, ils ont montré à la France la force que pouvait donner une savante organisation,et peut-être ont-ils aidé de ce fait à cimenter la patrie ; de même, dans leur période républicaine, ils ont empêché au fédéralisme, à la guerre de Vendée et à l'invasion étrangère de démembrer la France. Un pareil service doit atténuer la lourde responsabilité qu'ils portent devant l'histoire. Il ne saurait toutefois nous faire oublier leur politique toute de violence et d'arbitraire. Celle-ci reste encore pour caractériser et pour flétrir la conduite de tout parti au pouvoir qui tend à substituer dans ses actes la force au droit, la loi de circonstance à la loi commune. »

Au début de la Révolution de 1789 le besoin de clubs plus ou moins fermés, « de parlottes » s'était fait sentir.

(1) *Le club des Jacobins*, Paris, Bloud, 1904, p. 62-63.

Il en existait déjà auparavant : nous avons cité plus haut les loges maçonniques ; Brissot de Warville avait fondé en 1783 la Société des Amis des Noirs ; d'autres végétaient depuis quelques années, bien que la police eût essayé de les fermer en 1787. A cette époque les journaux et brochures n'avaient pas prise sur la grande masse du peuple, illettrée, ignorante ; seule la parole pouvait exercer quelque influence ; c'était donc dans les clubs que se réunissaient les gens désireux d'action ; ils y puisaient des idées dans les conversations tenues avec leurs collègues ; ils s'y accoutumaient à pérorer en public ; et ils étaient ainsi beaucoup mieux armés pour affronter les citoyens désireux de s'instruire et de se grouper.

De là vient la grande importance des clubs sous la la première Révolution ; on peut dire qu'en principe ils naquirent avec elle et la suivirent dans sa chute ; jamais leur nombre ne fut aussi considérable qu'à son apogée ; à mesure qu'elle s'approche de son déclin, ils disparaissent, ou bien ils voient se fondre leurs adhérents, ou bien encore ils sont peu à peu réduits à l'impuissance.

A l'origine le club des Jacobins se nommait le club Breton ; cette association était une réunion parlementaire qui, pendant le séjour des Etats-Généraux à Versailles groupait les députés du tiers-état et du clergé de Bretagne et une forte minorité des députés de la noblesse de cette province. Le Chapelier, avocat à Rennes, paraît avoir été l'instigateur de ces réunions, avec Corroller du Moustoir, procureur du roi à Hennebont, Le Deist de

Botidoux, négociant à Uzel, près Ploërmel, Le Goazre de Kervélégan, sénéchal du présidial de Quimper, Glezen, avocat au Parlement de Rennes, Defermon des Chapelières, procureur au Parlement de Rennes, commissaire des États de Bretagne, et Palasne de Champeaux, sénéchal de Saint-Brieuc, tous députés du tiers. Parmi les autres membres figurait Lanjuinais, avocat et professeur de droit canon à Rennes.

Le but de ces conciliabules était de se réunir, en dehors des séances de l'Assemblée, pour délibérer à l'avance et en commun sur les questions à l'ordre du jour. Le club présentait donc une grande analogie avec les groupes parlementaires d'intérêt politique, agricole, commercial, etc., qui foisonnent aujourd'hui à la Chambre des députés et au Sénat.

Aux députés bretons ne tardèrent pas à s'adjoindre des représentants d'autres provinces dont beaucoup ont laissé un nom à l'histoire de la Révolution : le duc d'Aiguillon, Siéyès, Mirabeau, Barnave, Pétion, Volney, l'abbé Grégoire, Robespierre, Charles et Alexandre de Lameth, La Réveillière-Lepeaux, le marquis de Lacoste, Bouche, etc. (1). « On n'a point de comptes rendus de ces séan-

(1) M. Aulard cite les références suivantes, faute de procès-verbal :

Montjoie, *Histoire de la Révolution française*, 2e partie, p. 121, 154, 155, 3e partie, pp. 63, 134 ; Grégoire, *Mémoires*, t. I, p. 380 ; Alexandre de Lameth, *Histoire de l'Assemblée Constituante*, t. I, p. 422 ; Dubois-Crancé, *Analyse de la Révolution française*, p. 19 ; Mallet du Pan, *Mercure britannique*, 25 juillet 1800, t. V, p. 19 ; Millin, *Anti-*

ces qui furent secrètes, dit M. Aulard dans la *Grande Encyclopédie* (1), mais les contemporains assurent que c'est au club breton que les « patriotes » établirent entre eux ce concert vigoureux dont on vit les effets les 17 juin, 23 juin et 4 août 1789. »

Après les journées des 5 et 6 octobre 1789, l'Assemblée nationale se transporta à Paris ; le club breton de Versailles disparut en conséquence, et pendant un certain temps les députés de la majorité de gauche ne formèrent plus de groupe parlementaire. La droite en profita pour se réunir à son tour et pour influer sur la nomination du bureau de la Constituante. La Cour en tira donc avantage. Aussi les anciens membres du Club décidèrent-ils de reprendre leurs séances communes ; ils cherchèrent une salle à Paris et arrêtèrent leur choix sur le réfectoire des Jacobins Saint-Honoré, à côté de la Salle du Manège où siégeait l'Assemblée. De là vient le nom que leur donnèrent par dérision les royalistes de la droite, mais le titre qu'ils prirent à leur première séance, qui eut lieu en décembre 1789 ou en janvier 1790, fut : *Société de la Révolution*, qui fut bientôt changé en *Société des Amis de la Constitution, séants aux Jacobins, à Paris*. Toutefois, après avoir vivement protesté contre

quités nationales, Paris, Drouhin, 1791, t. I, 4e fascicule, p. 54 ; Dulaure, *Histoire physique, civile et morale de Paris*, Paris, 1825, t. V, p. 490 ; Bertrand de Moleville, *Mémoires particuliers sur le règne de Louis XVI*, éd. 1860, t. II, p. 169 ; *Mémoires de Condorcet sur la Révolution française*, Paris, 1824, t. II, p. 68.

(1) Vo *Jacobins*, p. 1161.

le surnom de Jacobins, ils finirent par l'adopter officiellement le 21 septembre 1792, au moment de l'établissement de la République (*Sociétés des Jacobins, amis de la liberté et de l'égalité*). Quelque temps auparavant on pouvait d'ailleurs lire dans « *Les Révolutions de Paris* » (1) : « Ce sobriquet de *Jacobins* traîne après lui quelque chose de ridicule et de sinistre tout à la fois. Il sent la faction, et il gâte les morceaux les plus éloquents et les plus patriotiques prononcés à la tribune de ce club. Mais les choses en sont venues au point qu'il n'est peut-être plus possible que les amis de la Constitution renoncent à ce nom de *Jacobins* sous lequel ils sont connus, et contre lequel Robespierre lui-même a réclamé en vain. Toute leur ressource est de le rendre respectable à force de civisme et de prudence, de bienfaits et de lumières. Qu'ils évitent de le prononcer trop souvent ! Qu'ils laissent tomber en désuétude cette qualification dont on voudrait bien faire un mur de séparation pour diviser les forces des patriotes, pour du moins isoler les plus ardents d'entre eux, et en faire une marque distinctive qui servirait à désigner les bons citoyens qu'on veut perdre ! »

Des surnoms du même genre, dus aux mêmes causes, avaient été donnés à deux autres clubs qui jouèrent également un rôle important sous la Révolution : il s'agit des Cordeliers et des Feuillants. Les principaux révo-

(1) N° 139, du 3 au 11 mai 1792, p. 176.

lutionnaires français allaient donc se faire connaître dans le monde entier sous des noms de moines !

L'un des documents les plus importants pour l'histoire de la formation et de l'organisation intérieure du Club est le *Règlement*, dont le préambule fut rédigé par Barnave, et voté par la société le 8 février 1790 Le club devait défendre la Constitution contre toute tentative de l'ancien régime ; il se proclamait monarchiste et prenait pour devise « *La Loi* ». Il avait à sa tête un président, un vice-président, quatre secrétaires, douze inspecteurs, quatre censeurs, huit commissaires-introducteurs, un trésorier et un archiviste, nommés chaque trimestre. Le libellé du serment que devaient prêter les sociétaires nouveaux, admis après des formalités très sévères, était : « Je jure de vivre libre ou de mourir, de rester fidèle aux principes de la Constitution, d'obéir aux lois, de les faire respecter, de concourir de tout mon pouvoir à leur perfection, de me conformer aux usages et règlements de la société. »

Aux noms cités plus haut des membres du club breton, il convient d'ajouter les suivants qui y adhérèrent par la suite, ou qui participèrent à la fondation du club des Jacobins :

Jean-Sylvain Bailly, de l'Académie française, constituant, maire de Paris, Henri Bancal des Issards, membre de la commune de Paris, conventionnel, Barère de Vieuzac, avocat, constituant, conventionnel, Alexandre de Beauharnais, général, constituant, Billaud-Varenne,

avocat, conventionnel, Boissy d'Anglas, avocat au Parlement, constituant, conventionnel, Victor, duc de Broglie, constituant, Pierre-Jean Cabanis, médecin et philosophe, membre de l'Institut, député au Conseil des Cinq-Cents, comte de l'Empire, Cazin, futur coaccusé de Babeuf, Chamfort, le célèbre écrivain, Louis Philippe d'Orléans, duc de Chartres, futur roi des Français, Marie-Joseph Chénier (1), Choderlos de Laclos, littérateur, futur général, Etienne Clavière, genevois d'origine, ministre des contributions publiques après le 10 août, Anacharsis Cloots, conventionnel, Charles Cochon de Lapparent, constituant, conventionnel, sénateur, comte de l'Empire, Dalbarade, ministre de la marine en 1793, Jacques-Louis David, peintre, conventionnel, chevalier de l'Empire, Destournelles, membre de la Commune du 10 août, ministre des contributions publiques en 1793, Dubois de Crancé, constituant, conventiounel, ministre de la guerre, Dufourny de Villiers, ingénieur, membre du département de Paris, Adrien du Port, conseiller au Parlement, constituant, Fabre d'Eglantine, poète, conventionnel, Fabre d'Olivet, écrivain, Jacques de Fermon, constituant, conventionnel, conseiller d'Etat à vie, président de la section des finances, ministre d'Etat, comte de l'Empire, Fréron, auteur du journal *l'Orateur du Peuple*, conventionnel, Frochot, avocat, constituant, préfet de la Seine, comte de l'Empire, Isnard, député à

(1) Très probablement.

la Législative et à la Convention, membre du Conseil des Cinq-Cents, baron de l'Empire, Kersaint, conventionnel, Bernard-Etienne-Germain La Ville-sur-Illon de Lacépède, naturaliste, grand chancelier de la Légion d'honneur, sénateur, membre de l'Institut, comte de l'Empire, La Harpe, probablement le célèbre écrivain, Théodore de Lameth, membre de la Législative, de la Metherie, avocat, constituant, Jean Mauduit de Larive, acteur au Théâtre-Français, abbé Latyl, oratorien, supérieur du collège de Nantes, conventionnel, baron Jacques de Menou, constituant, général de division, Mercier, auteur du *Tableau de Paris*, conventionnel, membre du conseil des Cinq-Cents, membre de l'Institut, Merlin (de Douai), jurisconsulte, constituant, conventionnel, Monge, célèbre savant, Louis, vicomte de Noailles, colonel des chasseurs d'Alsace, constituant, Pétion, avocat à Chartres, constituant, conventionnel, Prieur (de la Marne), avocat à Châlons-sur-Marne, constituant, conventionnel, membre du Comité de salut public, Rabaut Saint-Etienne, constituant, conventionnel, Pierre-François Réal, substitut du procureur de la Commune de Paris en 1792, conseiller d'Etat à vie, comte de l'Empire, Claude-Ambroise Régnier, constituant, membre du Conseil des Anciens, grand juge, ministre de la justice, comte de l'Empire, duc de Massa, Reubell, constituant, conventionnel, membre du directoire exécutif, Robespierre jeune, conventionnel, comte de Rochambeau, maréchal de France en 1791, Sabatier père, membre de l'Académie

des sciences, chirurgien en chef de l'hôtel des Invalides, membre de l'Institut en 1795, Michel-Jean Sedaine, auteur de *Philosophe sans le savoir*, membre de l'Académie française, Sérizial, avocat aux Conseils du roi, Tallien, membre de la Commune du 10 août, conventionnel, membre du Conseil des Cinq Cents, Talma, acteur célèbre, abbé Thibault, curé de Souppes, constituant, évêque constitutionnel du Cantal, conventionnel, membre du Conseil des Cinq Cents, membre du Tribunat, A. Tournon, homme de lettres, un des auteurs du journal *Les Révolutions de Paris*, Vadier, conseiller au Présidial de Pamiers, constituant, conventionnel, Van Praet, érudit belge, naturalisé français en 1817, membre de l'Académie des Inscriptions et Belles Lettres en 1830, Verchère de Reffye, avocat, constituant.

Cette liste des membres les plus marquants de la Société des Amis de la Constitution, lors de ses débuts, montre qu'elle comptait des nobles, des prêtres et des roturiers, des militaires, des juristes, des littérateurs, des artistes et des savants, des modérés et des violents. Au début, seuls pouvaient en faire partie les membres de l'Assemblée Constituante, mais peu à peu le Club admit dans son sein les particuliers et même les étrangers. D'autre part, beaucoup de sociétés de province s'affilièrent à elle ; il y en eut dans toutes les villes et dans de nombreux villages. M. Aulard estime qu'en messidor an II, époque où l'influence jaobine atteint son maximum, le nombre des groupes locaux s'élevait à plus d'un mil-

lier (1) « Toutes correspondaient avec la société mère et recevaient le mot d'ordre, dit-il (2). Les Jacobins aspiraient à former un esprit public dans un pays si neuf à la politique ; ils voulaient créer l'unité morale de la nation. Ils se firent les instituteurs du peuple ; ils lui prêchèrent la foi nouvelle, et c'est ainsi que peu à peu s'introduisit dans leur style une sorte de pédantisme autoritaire qu'on a raillé sous le nom de jacobinisme. Mais en réalité leur doctrine varia avec les circonstances, et, comme la France elle-même, ils furent d'abord monarchistes, puis républicains. »

« Aujourd'hui, écrivait Camille Desmoulins dans les *Révolutions de France et de Brabant*, des clubs semblables formés dans une multitude de villes, demandent à être affiliés à la société de la Révolution, et déjà ce grand arbre, planté par les Bretons aux Jacobins, a poussé de toutes parts, jusqu'aux extrémités de la France, des racines qui lui promettent une durée éternelle. »

« Ainsi, dit Edgar Quinet dans sa *Révolution* (3), les idées de la Révolution se répandirent d'échos en échos par des milliers de bouches. Ces principes, qui seraient restés lettre-morte dans les livres, éclairèrent subitement une nuit de mille ans. Aucune puissance ne pouvait lutter avec ces sociétés. Elles s'imposèrent aux trois grandes assemblées législatives ; elles venaient à la barre, et

(1) Vol. I du *Recueil*, p. LXXXIX.
(2) *Grande Encyclopédie*, p. 1161.
(3) Paris, Impr. Nationale, 1889, vol. Ier, p. 86

c'étaient des ordres qu'elles donnaient. La pensée sortie du Club des Jacobins circulait en quelques jours à travers toute la France, et revenait à Paris éclater dans la Législative et la Convention, comme un plébiscite irrévocable. Là fut le caractère peut-être le plus nouveau de la Révolution. C'est ce qui projeta ses idées avec la rapidité de l'éclair. Les provinces, si mornes il y avait à peine deux ans, furent illuminées du feu qui éclatait à Paris. Mais il en résulta aussi qu'il suffit de mettre fin à ce rayonnement électrique des clubs pour que tout changeât en quelques mois. Alors l'ancienne ignorance reparut ; et là encore les Français furent punis des fautes de leurs pères. »

On ne voyait pas d'hommes du peuple faire partie de la société ou assister à ses séances quand elles devinrent publiques (à partir du 12 octobre 1791). Les frais de réception et de cotisation étaient d'ailleurs assez élevés, surtout pour l'époque : 12 livres lors de l'admission, plus 24 livres par an, pour les dépenses intérieures, la correspondance, la publicité, etc. Le défaut de paiement pouvait amener l'exclusion. Il n'en était pas de même du club des Cordeliers, beaucoup plus populaire et, partant, plus avancé.

Au début de son existence, surtout jusque vers le milieu de 1790, le club des Jacobins eut des tendances très modérées. Les premiers présidents furent des gens très pondérés : le duc d'Aiguillon, Barnave, de Noailles, Dubois-Crancé, du Port, Mirabeau l'aîné, Victor de

Broglie, Alexandre de Beauharnais, etc. Les membres les plus influents étaient Duport, Barnave et Alexandre de Lameth. Ses doctrines étaient vagues et indécises, ses débats graves et corrects, à part quelques excentricités individuelles réprouvées par la très grande majorité. Il se déclarait partisan d'un constitutionnalisme souple et nuancé qui pouvait plaire à tous ses membres, modérés et avancés ; les actes et circulaires qui émanaient de lui avaient pour objet non seulement de lutter contre les tentatives de réaction, de restauration de l'ancien régime, mais encore de combattre avec fermeté les agitations de nature démagogique. En somme, la tendance générale y était « centre gauche ». Il manquait de cohésion, il est vrai, en raison des éléments si divers dont il se trouvait composé ; la concentration ne s'établit que peu à peu. Les idées y étaient si imparfaitement arrêtées que la direction du journal que fonda la société, le *Journal des Amis de la Constitution*, fut d'abord confiée à l'un de ses membres, Choderlos de Laclos, auteur bien connu des *Liaisons dangereuses*, l'homme du duc d'Orléans qui, discrètement d'abord, ouvertement ensuite, en fit pendant quelques mois une espèce de moniteur de l'orléanisme.

Malgré la modération du club des Jacobins, un danger le menaça à cette époque et fut sans doute l'une des causes qui lui apportèrent la cohésion dont il avait besoin. M. Aulard donne en effet des détails très curieux sur l'hostilité à laquelle allaient être en butte les diverses sociétés de la part de nombreux membres de l'Assemblée

Constituante (1), malgré l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, voté le 20 août 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, la résistance à l'oppression. » Dès le 1[er] décembre 1789, dans le débat sur l'organisation des municipalités, le Comité de Constitution proposa un article ainsi libellé :

« Les citoyens actifs, après les élections faites, ne pourront ni rester assemblés, ni s'assembler de nouveau en corps de commune, sans une convocation expresse ordonnée par le conseil général de la commune, et autorisée par l'administration du département. Pourront néanmoins les citoyens se former paisiblement jusqu'au nombre de trente, en assemblées particulières, pour rédiger et faire parvenir des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département ou de district, soit au corps législatif. »

Le vote de cette disposition aurait eu pour résultat l'interdiction des sociétés populaires ou autres, et en particulier de la Société des Amis de la Constitution. Les Jacobins protestèrent de suite. Mirabeau s'écria : « Les hommes non armés ont le droit de se réunir en tel nombre qu'ils veulent pour communiquer leurs lumières, leurs vœux, leurs titres ; et les en empêcher, c'est attaquer les droits de l'homme. Tout ce que peut la loi,

(1) *Recueil*, p. XC et suiv.

c'est restreindre le nombre de ceux qui seront chargés de porter la pétition. » Du Port s'associa à la réclamation de Mirabeau et obtint la disjonction et l'ajournement de l'article qui fut remplacé par le suivant (art. 62 de la loi municipale du 14 décembre 1789) : « Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département ou de district, soit au corps législatif, soit au roi, sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces pétitions et adresses. »

L'esprit des sociétés populaires était si patriotique que le décret du 29 avril 1790 autorisa les officiers et soldats à assister sans armes à leurs séances. Mais bientôt vinrent des dispositions restrictives :

1er mai 1790 : interdiction aux sociétés populaires de s'immiscer dans les affaires intéressant la police intérieure des corps, la discipline militaire et l'ordre du service.

10 mai 1790 : prohibition des clubs dans l'armée.

17 août 1790 : prohibition des clubs dans la marine.

19 septembre 1790 (sur proposition de M. de Noailles) : « Il est défendu à l'avenir à toute association ou corporation d'entretenir, sous aucun prétexte, des correspondances avec les régiments français, suisses et étrangers qui composent l'armée. Il est également défendu auxdits

corps d'ouvrir ou de continuer de pareilles correspondances, à peine, pour les premiers, d'être poursuivis par les magistrats chargés du maintien des lois, comme perturbateurs du repos public, et pour les seconds d'être poursuivis suivant la rigueur des ordonnances. »

Jusqu'alors l'hostilité de certains membres de l'Assemblée contre les clubs n'était que latente ; elle allait bientôt se manifester au grand jour : le 28 février 1791, Foucault de Lardimadie, député de la noblesse du Périgord, demanda en vain la suppression des sociétés populaires : il fut appuyé par le chevalier de Murinais, député de la noblesse de Dauphiné, qui protesta contre le rejet de la proposition en ces termes : « Puisqu'on passe à l'ordre du jour, n'espérons pas avoir la tranquillité dans le royaume tant que vous aurez le club des Jacobins. »

Les sociétés n'avaient tenu aucun compte du décret du 10 mai 1790 qui avait défendu les pétitions collectives. Aussi Le Chapelier, dans un rapport du 9 mai 1791, demanda-t-il à l'Assemblée d'ôter formellement aux clubs le droit de pétition et le droit d'affiche ; la Constituante le suivit, malgré les protestations de Pétion, de Robespierre, de Dubois-Crancé et de l'abbé Grégoire.

Ce n'était pas tout : « Le 21 août 1791, nous dit M. Aulard (1), le garde des sceaux Duport-Dutertre vint lire un long réquisitoire contre les clubs de province. Il allégua : 1° l'attitude du club d'Orléans vis-à-vis de la

(1) *Recueil*, vol. I, pp. XCIII et XCIV.

Haute Cour ; 2° une procédure du tribunal d'Abbeville enlevée à main armée par les Jacobins du lieu ; 3° même enlèvement de la procédure commencée à Caen contre les destructeurs de la statue de Louis XIV ; 4° le conflit de la municipalité de Marseille et de la Société patriotique de cette ville. Le ministre de l'intérieur Delessart lui succéda à la tribune et allégua à son tour : 1° le conflit de la municipalité de Pau et des Jacobins de cette ville ; 2° l'adresse des Jacobins de Dijon au peuple de Lausanne pour le remercier de la joie qu'il avait manifestée lors de l'arrestation de Louis XVI à Varennes. Enfin Viellart fit un rapport sur une pétition de la municipalité de Bayeux contre l'évêque du Calvados Fauchet et son vicaire, le sieur d'Etanges. On accusait Fauchet de prêcher la République dans les clubs, qu'il présidait tour à tour avec d'Etanges, et de s'être réjoui du renversement de la statue de Louis XIV. « *La doctrine anarchique, disait-on, électrise hommes, femmes, enfants.* » Le député Joubert, évêque d'Angoulême, demanda l'arrestation de *ces monstres.* »

Le mois suivant, à la veille de sa séparation, la Constituante adopta, sur le rapport de Le Chapelier, le décret des 29 et 30 septembre 1791, sanctionné le 9 octobre suivant. Le Chapelier admettait très bien, en période révolutionnaire, l'existence de « ces sociétés que l'enthousiasme pour la liberté a formées, auxquelles elle doit son prompt établissement, et qui, dans des temps d'orage, ont produit l'heureux effet de rallier les esprits, de for-

mer des centres communs d'opinion, et de faire connaître à la minorité opposante l'énorme majorité qui voulait et la destruction des abus, et le renversement des préjugés, et le rétablissement d'une constitution libre ». Mais, ajoute-t-il, peu à peu ces sociétés prennent une importance politique qu'elles ne devraient pas avoir ; aussi faut-il, sinon les supprimer, du moins les maintenir dans d'étroites limites. « Lorsque la révolution est terminée, lorsque la constitution de l'empire est fixée, lorsqu'elle a délégué tous les pouvoirs publics, appelé toutes les autorités, alors il faut, pour le salut de cette constitution, que tout rentre dans l'ordre le plus parfait ; que rien n'entrave l'action des pouvoirs constitués ; que la délibération et la puissance ne soient plus que là où la constitution les a placées ; et que chacun respecte assez et ses droits de citoyen et les fonctions déléguées pour ne pas excéder les uns et n'attenter jamais aux autres. »

C'est ce rapport qui enleva le vote du décret des 29 et 30 septembre, très dur pour les sociétés politiques populaires, et dont voici le texte :

« L'Assemblée Nationale, considérant que nulle société, club, association de citoyens ne peuvent avoir, sous aucune forme, une existence politique, ni exercer aucune action sur les actes des pouvoirs constitués et des autorités légales ; que, sous aucun prétexte, ils ne peuvent paraître sous un nom collectif, soit pour former des pétitions ou des députations pour assister à des cérémonies publiques, soit pour tout autre objet, décrète ce qui suit :

« Art. 1er. — S'il arrivait qu'une société, club ou association se permît de mander quelques fonctionnaires publics ou de simples citoyens, ou d'apporter obstacle à l'exécution d'un acte de quelque autorité légale, ceux qui auront procédé aux délibérations, ou fait quelque acte tendant à leur exécution, seront, sur la dénonciation du procureur général syndic du département, et sur la poursuite du commissaire du roi, condamnés par les tribunaux à être rayés pendant deux ans du tableau civique, et déclarés inhabiles à exercer pendant ce temps aucune fonction publique.

« Art. 2. — En cas que lesdites sociétés, clubs et associations fissent quelques pétitions en nom collectif, quelques députations au nom de la société, et généralement tous actes où elles paraîtraient sous les formes de l'existence politique, ceux qui auront présidé aux délibérations, porté les pétitions, composé ces députations, ou pris une part active à l'exécution de ces actes, seront condamnés par la même voie à être rayés pendant dix mois du tableau civique, suspendus de toutes fonctions publiques, et déclarés inhabiles à être élus à aucune place pendant le même temps.

« Art. 3. — A l'égard des membres qui, n'étant point inscrits sur le tableau des citoyens actifs, commettraient les délits mentionnés aux articles précédents, ils seront condamnés par corps à une amende de 12 livres s'ils sont Français et 3.000 livres s'ils sont étrangers.

Art. 4. —... »

Les rigueurs de la législation n'étaient pas le seul danger auquel les Jacobins eurent à faire face pendant les deux premières années de la Révolution. Bien que la grande majorité des Amis de la Constitution fût composée alors de gens d'esprit rassis, ennemis des solutions violentes, certains parmi eux les crurent trop avancés, et les quittèrent pour fonder le club concurrent des Feuillants, attaché aux principes de l'école anglaise : il s'agit de La Rochefoucauld, de Le Chapelier, de Rœderer, de Talleyrand, de La Fayette, de Bailly, de Siéyès, de Duport, de Lanjuinais, de Barnave, etc. Voici comment se produisit le schisme : après la fuite de Louis XVI et son arrestation à Varennes, les Jacobins persistèrent dans leurs vues monarchiques, mais ils auraient voulu que le Roi fût jugé, considéré comme ayant abdiqué et remplacé par un autre souverain. Ce vœu, exprimé en juillet 1791, n'émana pas directement d'eux, mais de la foule qui avait envahi le local. Cette pétition eut pour résultat le massacre du Champ de Mars du 17 juillet 1791 et fut désavouée, trop tard, par les Jacobins le 20 du même mois, car la minorité modérée, émue de ces atermoiements, venait de fonder le club des Feuillants : « Quand il serait vrai, dit la déclaration de la nouvelle société, que la constitution tolérât la destitution du roi, quelle longue période d'anarchie ne nécessiterait pas le choix d'un régent dans une famille où nul des hommes que la Constitution appelle au pouvoir ne jouit de la confiance d'aucun ami de la Liberté. » Les Feuillants n'eurent jamais

grand succès ; ils ne purent essaimer en province, et sur 745 membres de la Législative, ils ne réussirent à en grouper que 162, presque tous obscurs.

C'est également à l'occasion de la fuite de Louis XVI qu'éclatèrent les hostilités entre les Jacobins et les Cordeliers, dont la société s'était fondée en juillet 1790 sous le nom de Société des Amis des Droits de l'Homme et du Citoyen ; les membres principaux étaient Danton, Marat, Legendre, Camille Desmoulins, Hébert, Fréron, Fabre d'Eglantine, Anacharsis Cloots. De nombreux Jacobins étaient d'ailleurs inscrits en même temps aux Cordeliers. Alors que les Jacobins voulaient en 1791 conserver la monarchie avec un roi nouveau, les Cordeliers adressèrent à l'Assemblée Nationale une pétition en faveur de la République : « Nous vous conjurons, y était il dit, ou de déclarer sur-le-champ que la France n'est plus une monarchie, qu'elle est une république ; ou au moins attendre que tous les départements, toutes les assemblées primaires aient émis leur vœu sur cette question, avant de penser à replonger une seconde fois le plus bel empire du monde dans les chaînes et dans les entraves du monarchisme. » L'histoire du club des Cordeliers fut très mouvementée ; cette association était presque exclusivement composée de Parisiens ; elle groupait de préférence les forces populaires, alors que les Jacobins n'étaient que des bourgeois avancés ; peu à peu Danton, Camille Desmoulins, Fabre d'Eglantine s'en détachèrent en raison des excès de langage coutumiers dans les

discussions et des violences physiques auxquelles la majorité était favorable. Ce furent les Jacobins qui firent arrêter et guillotiner, les 23 ventôse et 4 germinal an II, les principaux Cordeliers, parmi lesquels Hébert et Cloots ; peu après, décapitée de ses membres les plus extrêmes et les plus violents, la société disparut, sans que l'on puisse dire la date exacte de sa dissolution.

Lorsque la Législative eut succédé à la Constituante, les Jacobins restèrent monarchistes et conservèrent, nous l'avons vu, leur titre d'Amis de la Constitution ; ce n'est qu'après l'abolition de la royauté par la Convention, le 21 septembre 1792, qu'ils se rallièrent nettement à l'idée républicaine et s'intitulèrent Jacobins. La Législative n'eut pas de conflit avec les clubs : quelques membres isolés proposèrent bien leur dissolution ou des poursuites, mais on ne les suivit point. Sous la Convention, et plus particulièrement en l'an II, les clubs devinrent de véritables États dans l'État et ils furent envisagés par l'Assemblée d'un œil très favorable. Les Jacobins — et aussi, dans une certaine mesure, les Cordeliers — forment un conseil de surveillance de tous les rouages du gouvernement, contrôlent les faits et gestes des hommes politiques ; aussi constituent-ils un pouvoir extrêmement redouté. Grâce à leurs sections de province, ils jettent sur tout le pays un filet aux mailles très serrées ; la sévérité de leurs mœurs politiques et, bien souvent, l'austérité de leur conduite en font un véritable « clergé révolutionnaire », pour employer l'expression de Michelet. Louis

Blanc, admirateur de Robespierre, donne d'eux l'appréciation suivante qui se réfère à la période républicaine du club : « La haine des inégalités conventionnelles d'autrefois, des croyances roides, une sorte de fanatisme calculé, l'intolérance au profit des nouveautés hardies, le goût de la domination et, au fond, l'amour de la règle, voici, quoi qu'on en ait dit, de quels traits se composa l'esprit jacobin. Le véritable jacobin fut quelque chose de puissant, d'original et de sombre, qui tenait le milieu entre l'agitateur et l'homme d'Etat, entre le protestant et le moine, entre l'inquisiteur et le tribun. De là cette vigilance farouche transformée en vertu, cet espionnage mis au rang des procédés patriotiques, et cette manie de dénonciation qui commença par faire rire et finit par faire trembler. »

Mais l'époque était tragique ; les finances étaient insuffisantes, l'ennemi menaçait de toutes parts, la réaction monarchique se battait ici et conspirait sourdement un peu plus loin. Aux périodes d'exception il faut des mesures d'exception. Les Jacobins pouvaient-ils agir autrement qu'ils ne l'ont fait ; nous ne le croyons pas ; leur énergie sanguinaire, l'organisation de la délation sur une grande échelle ont sans doute empêché la France de succomber dans la crise, de ne pas être dépecée par les nations voisines désireuses de s'agrandir à ses dépens ; ils ont permis la réalisation de la belle épopée napoléonienne.

Châteaubriand, qui n'est pas suspect de sympathie

pour les hommes et les institutions de la Révolution, a ainsi jugé les Jacobins de la seconde période (1) : « Attaquée par l'Europe entière, déchirée par des guerres civiles, agitée de mille factions, ses places frontières ou prises ou assiégées, sans soldats, sans finances, hors un papier discrédité qui tombait de jour en jour, le découragement dans tous les états, et la famine presque assurée : telle était la France, tel le tableau qu'elle présentait à l'instant même qu'on méditait de la livrer à une révolution générale. Il fallait remédier à cette complication de maux : il fallait établir à la fois par un miracle la république de Lycurgue chez un vieux peuple nourri sous une monarchie, immense dans sa population et corrompu dans ses mœurs, et sauver un grand pays sans armées, amolli dans la paix et expirant dans les convulsions politiques, de l'invasion de cinq cent mille hommes des meilleures troupes de l'Europe.

« Ces forcenés seuls (les Jacobins) pouvaient seuls en imaginer les moyens, et, ce qui est encore plus incroyable, parvenir en partie à les exécuter : moyens exécrables sans doute, mais, il faut l'avouer, d'une conception gigantesque. Ces esprits raréfiés au feu de l'enthousiasme républicain et, pour ainsi dire, réduits par leurs scrutins épuratoires à la quintessence du crime, déployèrent à la fois une énergie dont il n'y a jamais eu d'exemple et des

(1) *Essai historique, politique et moral sur les révolutions anciennes et modernes considérées dans leurs rapports avec la Révolution française.* Londres, 1797; p. 305 et 306 de l'éd. Garnier des *Œuvres complètes*, t. I.

forfaits que tous ceux de l'histoire mis ensemble pourraient à peine égaler.

« Ils virent que pour obtenir le résultat qu'ils se proposaient, les systèmes reçus de justice, les axiomes communs d'humanité, tout le cercle des principes adoptés par Lycurgue, ne pouvaient être utiles, et qu'il fallait parvenir au même but par un chemin différent. Attendre que la mort vînt saisir les grands propriétaires, ou que ceux-ci consentissent à se dépouiller, que les années déracinassent le fanatisme et vinssent changer les coutumes et les mœurs, que des recrues ordinaires fussent envoyées aux armées, attendre tout cela leur parut douteux et trop long : et comme si l'établissement de la république et la défense de la France, pris séparément, eussent été trop peu pour leur génie, ils résolurent de tenter les deux à la fois. »

De son côté M. Aulard apprécie ainsi la politique et les efforts des Jacobins pendant la période républicaine et en particulier au moment de leur apogée (1) : « Ils s'employèrent à faire accepter la République par la France, comme ils s'étaient employés à lui faire accepter la constitution monarchique de 1789 et 1791. Mais leur attitude est plus violente et plus populaire. Avant la chute du trône, les Jacobins représentaient surtout la bourgeoisie libérale, les citoyens actifs, le *pays légal* tel que l'établissait le régime censitaire. La journée du

(1) *Grande Encyclopédie*, V. *cit.*, p. 1162.

10 août a amené l'établissement du suffrage universel et c'est la démocratie qui arrive au pouvoir : dès lors l'élément populaire s'introduit parmi les Jacobins, surtout en province. La France, menacée dans son indépendance par la coalition des rois, se raidit contre le péril par une convulsion désespérée : c'est la Terreur. Les Jacobins représentent fidèlement les passions de la France à cette époque. Ils s'épurent eux-mêmes, ils éliminent les éléments modérés, les amis de Brissot, les Girondins. Ils sont à la fois les instruments et les surveillants de la dictature révolutionnaire. Ils prennent une part directe, officielle, au gouvernement, surtout dans les départements, où souvent les représentants en mission chargent le club local de destituer et de remplacer les administrations. Ils reçoivent parfois de l'Etat des subventions secrètes. Les comités révolutionnaires sont formés de leurs membres. La société mère gourmande et aiguillonne la Convention : elle frappe de suspicion les généraux infidèles ou malheureux, et ses pétitions sont parfois des ordres. Néanmoins, à Paris, les Jacobins sont plus corrects et plus réservés qu'en province. Souvent ils mettent une barrière aux aspirations ultra-démocratiques des Cordeliers et de la Commune. C'est dans le club des Jacobins que Robespierre attaque et condamne le culte de la Raison, l'hébertisme. C'est dans le club des Jacobins qu'il propose le culte de l'Etre Suprême, qu'il tâche de rassurer les intérêts et la conscience des catholiques, qu'il prépare ce qu'on a appelé son pontificat. Trop sou-

veut les Jacobins se font les complices de ses haines et l'aident à faire périr ses rivaux. Leur admiration pour Robespierre les entraîne jusqu'à approuver, encourager l'effusion du sang. »

Au début de la Convention, cependant, l'esprit jacobin ne prédominait pas dans l'Assemblée ; toute l'autorité morale appartenait aux Girondins, aux Feuillants, dont beaucoup étaient d'anciens Jacobins, dont beaucoup même faisaient encore partie, nominalement, du club des Jacobins. Vergniaud, Roland, Brissot et Condorcet la dominaient. Cependant quels que fussent leur talent et leur vertu, les Girondins n'étaient pas des gens d'action, mais des philosophes à utopies et à chimères. Ainsi s'explique le triomphe rapide et facile de la gauche jacobine. La première victoire des Jacobins fut la décapitation de Louis XVI : au nom des Girondins, l'ex-jacobin Pétion posa la question préalable ; à l'en croire, il fallait, avant de prendre une décision, discuter si l'ancien roi était inviolable ou non. Saint-Just et Robespierre répliquèrent que le souverain ne devait être jugé ni en roi ni en citoyen, mais en ennemi, qu'il fallait non pas lui faire un procès, mais le tuer.

La domination jacobine s'affirma bientôt dans deux institutions qui soulèvent encore de véhémentes critiques, la première surtout : le Tribunal révolutionnaire et le Comité de salut public. Le Tribunal révolutionnaire, fondé malgré l'opposition des Girondins, était un tribunal criminel extraordinaire chargé de connaître de tous

les attentats contre la liberté, l'égalité, l'unité et l'indivisibilité de la République, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ; il ne comportait pas de jury et tous les moyens de preuve y étaient admis. Quant au Comité de salut public, Robespierre, Saint-Just et Couthon y formèrent longtemps un triumvirat dictatorial ; les représentants en mission devaient correspondre tous les 10 jours directement avec lui et non pas avec la Convention ; ils ne pouvaient suspendre et remplacer les généraux que provisoirement et à la charge d'en instruire le Comité dans les 24 heures ; il leur était défendu de contrarier ou d'arrêter l'exécution des mesures prises par le Comité. « Tout ce qui se fait de grand, dans le bien et dans le mal, sous le gouvernement révolutionnaire, dit Henri Martin (1), appartient au Comité de salut public. » Le Comité de salut public, réplique officielle de la Société des Jacobins, apparaissait très uni aux yeux de la foule ; mais ses membres avaient des sentiments bien différents ; la minorité contresignait cependant les résolutions, même les plus violentes, prises à la majorité des voix. Trois tendances jacobines s'y heurtaient, que Henri Martin a parfaitement dépeintes : « Il y avait trois groupes dans le Comité, dit-il (2) : les ultra-terroristes, Billaud-Varennes, Collot-d'Herbois, Barère ; les organisateurs de la Défense nationale, Carnot, Prieur (de la Côte-d'Or), Lindet et,

(1) *Histoire de France de 1789 jusqu'à nos jours*. Paris, Furne, 1878, 2e éd., t. II, p. 156.
(2) *Ibid.*, p. 156-157.

avec eux, l'ancien ministre protestant Jean-Bon-Saint-André, qui, en mission presque permanente dans les ports, s'efforçait avec une opiniâtre énergie et une ardeur extrême, de réorganiser notre marine si compromise par l'émigration des officiers et par la catastrophe de Toulon ; enfin les hommes de système et de direction politique, que le public nommait « les hommes de la haute main », Robespierre, Saint-Just et Couthon.

« Ce que ces esprits si différents entre eux avaient de commun, c'était leur extraordinaire activité, leur absorption totale dans l'œuvre de la Révolution, telle qu'ils l'entendaient chacun à leur manière, et, aussi, leur désintéressement quant à l'argent ; ils s'étaient enlevé volontairement tout maniement de fonds, par l'entière séparation de la trésorerie d'avec le Comité, en sorte que le soupçon contre eux ne fut pas même possible. Ces redoutables dominateurs de la France et ces vainqueurs de l'Europe vivaient, presque tous, plus modestement que les moindres commis de bureau. Les pires, Billaud et Collot, étaient fanatiques, non corrompus, odieux, non méprisables. Ce n'étaient pas des hommes ordinaires. Billaud, qui avait la part principale à la correspondance avec les départements, était un prodigieux travailleur, et l'exaltation fiévreuse de Collot, si funeste à Lyon, fut souvent employée utilement.

« Barère s'était associé aux terroristes par peur, par entraînement, surtout peut-être par la vanité de devenir l'homme d'État du parti le plus violent : il avait quel-

ques-unes des qualités de ce rôle : une merveilleuse facilité de travail, des aptitudes variées et une brillante élocution qui rendait très populaires ses rapports à la Convention sur la guerre... Mais parmi toutes ces qualités, il manquait à Barère la principale, le caractère.

« Quant aux hommes « de la haute main », Robespierre, grand tacticien dans les assemblées, entendait peu la pratique des affaires, et Saint-Just, si bien fait au contraire pour l'action, était d'une hauteur irritante. La pression impérieuse qu'exerçaient « les hommes de la haute main » blessait leurs collègues ; mais les grands organisateurs qui appréciaient les services mêmes des terroristes, sentaient bien, à plus forte raison, que la popularité de Robespierre parmi les clubs et les comités révolutionnaires aidait puissamment à obtenir les ressources de la guerre. »

Au point de vue économique et social, les Jacobins manifestèrent aussi, en général, des opinions très avancées, pendant la période républicaine. Alors qu'ils reprochaient aux Girondins de vouloir non seulement le fédéralisme, mais aussi la république des riches, les Girondins répondaient que les Jacobins désiraient le bouleversement de la société et constituaient un parti de brigandage social dangereux pour le pays (1). Toutefois beaucoup d'accusations lancées contre les Jacobins et leurs alliés étaient fausses ou exagérées. Ils n'ont jamais

(1) Voir Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, Paris, Paulin, 1834-1840, vol. XVIII, p. 329 et suiv.

été partisans du nivellement absolu des situations et des fortunes ; dans le quatrième numéro de son *Défenseur de la Constitution*, Robespierre déclare que la loi agraire est « un absurde épouvantail présenté à des hommes stupides par des hommes pervers », que c'est là une imposture extravagante, qu'elle est dangereuse, injuste et impraticable. A la Société des Jacobins, Chabot défend Marat de l'avoir prêchée (1). Le 25 septembre 1792, le *Patriote français* insiste à nouveau et reproche aux Jacobins de tendre au nivellement universel, ce qui motive une seconde protestation, émanant de Robespierre. Néanmoins Buzot et Brissot critiquent violemment l'imprimeur Momoro d'avoir prêché le partage des terres dans l'assemblée électorale de l'Eure (2), et Brissot dénonce, une fois de plus, dans une brochure, les tendances désorganisatrices des Jacobins « qui veulent tout niveler, les propriétés, l'aisance, le prix des denrées, etc. (3). »

D'autres attaques suivent, de plus en plus vives, ainsi qu'une nouvelle réfutation de la part des Jacobins (4). Ces accusations se poursuivent pendant toute la domination jacobine et, dans son rapport après Thermidor, Courtois déclare encore que l'idéal des robespierristes était « le nivellement, la sans-culottisation générale par l'extinction des richesses et la ruine du commerce ».

(1) Aulard, *Recueil*, vol. IV, p. 530.
(2) Buchez et Roux, vol. XIX, p. 281.
(3) Brochure intitulée *A tous les républicains de France*.
(4) Aulard, *Recueil*, t. IV, p. 530.

M. André Lichtenberger ne croit pas, avec raison, que les Jacobins furent, sous la République, des égalitaires ou des collectivistes : « Y eut-il ou non des idées socialistes dans le parti jacobin ? se demande-t-il (1). C'est ici qu'il importe à nouveau de définir d'une manière précise le mot socialisme. Si l'on restreint ce terme au seul collectivisme, c'est-à-dire à la mise en commun des moyens de production et de circulation, il n'y eut rien de socialiste dans le jacobinisme proprement dit. Pendant toute la domination jacobine, depuis les premiers jours de la Convention jusqu'au 9 thermidor, le droit de propriété individuelle fut proclamé sacré en mainte occasion, et les actes d'un caractère communiste reprochés à la Convention furent des mesures passagères de salut public, non le symptôme d'une conception nouvelle de la société... Si au contraire, on regarde comme socialiste une conception plus égalitaire de la société et l'idée que l'Etat doit intervenir au profit des pauvres dans la répartition de la richesse, il faut reconnaître que, fort inégalement d'ailleurs, un grand nombre de Jacobins furent empreints de socialisme. C'était au XVIIIe siècle un lien commun de la philosophie de Montesquieu comme de celle de Rousseau qu'une république démocratique ne pouvait subsister qu'avec une certaine égalité des biens. En raison de leurs origines et de leurs convictions politiques, les Jacobins étaient donc d'avance

(1) *Le socialisme et la Révolution française*, Paris, Alcan, 1899, p. 97-98.

destinés à y tendre. Il suffit d'examiner les caractères généraux du parti et de ses chefs et sa position en France dans l'état de crise où il domina, pour comprendre comment leur intérêt devait les fortifier dans cette conviction ».

Les Jacobins, tout d'abord en minorité dans la Convention, en face d'une majorité hostile qui eût voulu les écraser implacablement, durent en effet avoir un point d'appui à l'extérieur de l'Assemblée. Ils trouvèrent ce secours dans le peuple de Paris à qui l'on ne peut guère plaire à moins de professer des idées hardies, largement démocratiques. C'était là une première raison pour eux d'épouser la cause des déshérités et d'attaquer l'accumulation immodérée de la richesse. En outre leur éducation personnelle les avait imprégnés des idées des philosophes et des encyclopédistes du XVIIIe siècle, dont nous avons examiné les idées financières dans le chapitre précédent, et qui étaient tout aussi avancés au double point de vue politique et économique. Enfin, ayant vécu presque toute leur existence sous l'ancien régime, et appartenant pour la plupart à la petite bourgeoisie, ils avaient souffert de ses abus, et rêvé d'en faire table rase. « Ils arrivèrent donc à avoir momentanément derrière eux, dit M. Lichtenberger (1), outre ceux que surexcita le sentiment patriotique, ceux qui avaient profité de la Révolution et qui craignaient d'en perdre les fruits (je

(1) *Op. cit.*, p. 99.

veux dire ici principalement les paysans) et ceux qui espéraient encore davantage de ses progrès (ouvriers, population inférieure des villes, populace, etc.). Ils avaient contre eux tous ceux qui s'étaient trouvés lésés et épouvantés par les débuts de la Révolution, c'est-à-dire les anciens privilégiés, et bientôt aussi tous ceux qui se sentirent menacés dans leurs personnes ou dans leurs biens par le développement toujours grandissant de la démocratie. Cela revient en somme à dire qu'ils eurent pour eux une grande partie des pauvres et contre eux à peu près la totalité des riches. »

Leur œuvre économique s'est inspirée de ces circonstances, mais on peut s'étonner qu'elle n'ait pas été plus violente, plus égalitaire, qu'ils n'aient pas été aussi loin au point de vue social qu'au point de vue fiscal ; on peut, en un mot, être surpris qu'étant donné leur clientèle, la classe à laquelle appartenaient leurs partisans, ils n'aient pas été favorables à la loi agraire, contrairement à ce que leur reprochaient âprement et partialement leurs adversaires.

Toutefois, ici comme ailleurs, il n'y avait pas unité de doctrine entre les Jacobins. Danton ne s'occupe guère de réforme sociale. Certes il est favorable à l'égalité devant l'impôt, certes il combat les abus et privilèges, aussi bien dans l'ordre politique et dans l'ordre économique que dans l'ordre fiscal, mais, somme toute, son radicalisme est plutôt modéré (1).

(1) Voy. sur Danton, Robinet, *Danton, homme d'État*, Paris, 1889.

Marat, lui non plus, n'était pas un partisan de l'égalité économique absolue ou du partage. Il était beaucoup plus violent dans ses paroles que dans ses idées. Il n'avait aucune conception d'ensemble et se contentait d'indiquer les remèdes au fur et à mesure qu'apparaissaient les malaises sociaux. Les salaires baissent-ils de façon à compromettre le minimum d'existence de l'ouvrier, le farouche pamphlétaire demandait au gouvernement d'empêcher que le travail fût trop peu rémunéré ; la subsistance paraissait-elle mal assurée, il exprimait le vœu que les communes prissent toutes les mesures propres à remédier à cette fâcheuse situation, par exemple, qu'elles partagent les biens communaux et fournissent aux malheureux les moyens de les cultiver.

Comme l'observe avec raison M. Lichtenberger (1), « du trio historique, c'est.... à vrai dire, Robespierre seul qui semble avoir eu une conception nouvelle de la justice sociale ». Fortement influencé par Rousseau et par Mably, il considère la propriété non pas comme un droit naturel, mais comme une institution sociale qu'il faut définir « le droit qu'a chaque citoyen de jouir et de disposer de la portion de ses biens qui lui est garantie par la loi ». Elle ne doit porter atteinte « ni à la sûreté, ni à la liberté, ni à l'existence, ni à la propriété de nos semblables ;... la première loi sociale est ... celle qui garantit à tous les membres de la société les moyens d'exis-

(1) *Op. cit.*, p. 104.

ter..... la propriété n'a été instituée et garantie que pour la cimenter..... Celui qui contesterait ces principes déclarerait par cela même qu'il n'entend par la propriété que le droit de dépouiller et d'assassiner ses semblables (1) ». Il résulte de ces prémisses que l'Etat doit limiter l'exercice du droit de propriété, châtier les accapareurs, régler la dévolution héréditaire. Mais si l'Etat a le devoir de réprimer les inégalités exagérées, il doit s'abstenir de tendre à une égalité économique irréalisable ; il doit tout simplement essayer de mettre en pratique « la doctrine sublime et touchante de la vertu et de l'égalité que le fils de Marie enseigna jadis à ses concitoyens ».

La société est tenue de pourvoir à la subsistance de tous ses membres, en leur donnant du travail ou, s'ils ne sont pas en état de travailler, en leur accordant son assistance pécuniaire. Les salaires doivent toujours être convenables et suffisants, et il faut que le prix des denrées soit toujours maintenu assez bas par une législation rigoureuse contre l'accaparement : « Nul homme n'a le droit, dit-il (2), d'entasser des monceaux de blé à coté de son semblable qui meurt de faim... Nous ferons des lois sages, mais en même temps terribles, qui, en assurant tous les moyens d'existence, détruiront à jamais les accapareurs, pourvoiront à tous les besoins du peu-

(1) Voir l'édition Lapommeraye des *Œuvres* de Maximilien Robespierre, 1840, t. III, p. 34 et suiv., et 353.

(2) *Œuvres*, vol. III, p. 406.

ple... Si les fermiers opulents ne veulent être que les sangsues du peuple, nous les livrerons au peuple lui-même. Si nous trouvons trop d'obstacles à faire justice des traîtres, des conspirateurs, des accapareurs, nous dirons au peuple de s'en faire justice lui-même. »

Saint-Just alla plus loin que son ami. Ses discours dénotent contre les riches une hostilité systématique ; il combat violemment les spéculateurs et les fonctionnaires infidèles. Dans ses missions il réquisitionnait toutes les ressources des riches au nom du salut public. Dans son rapport du 8 ventôse an II à la Convention, il s'exprime ainsi : « Abolissez la mendicité qui déshonore un Etat libre. Les propriétés des patriotes sont sacrées, mais les biens des conspirateurs sont là pour les malheureux. Les malheureux sont les puissances de la terre ; ils ont le droit de parler en maîtres aux gouvernements qui les négligent. »

Bien mieux, dans ses *Institutions républicaines*, où il ne parle, il est vrai, qu'en vue d'un avenir éloigné, il veut que les terres soient remises à tout le monde ; il combat la richesse en ces termes : « Il ne faut ni riche ni pauvre... L'opulence est une infamie : elle consiste à nourrir moins d'enfants naturels ou adoptifs qu'on n'a de mille livres de revenu. » Il veut donner à tous l'aisance, détruire l'indigence, faire obstacle à la thésaurisation, propager l'agriculture, supprimer l'hérédité collatérale, punir l'oisiveté, donner à l'Etat un domaine suffisamment riche et grand pour couvrir la majorité des dépenses nationales.

Bref, les Jacobins, dans leurs écrits et leurs discours de la période républicaine, ne furent ni des collectivistes, ni des « partageux » ; on pourrait plutôt les dépeindre sous les traits des interventionnistes avancés d'aujourd'hui, des socialistes d'Etat imbus des doctrines allemandes. Nous le verrons avec plus de détails en étudiant les mesures financières prises par la Convention sur leur instigation. Toutefois certains d'entre eux furent par moments plus égalitaires que Robespierre, Marat ou Saint-Just, soit au sein de la société des Jacobins, soit en province ; mais il n'y a là que des écarts individuels de langage qui ne donnent pas une notion exacte, fidèle des tendances dominantes de la secte. « Il n'y eut chez les Jacobins, dit M. Lichtenberger (1), nulle volonté arrêtée de porter atteinte à la propriété individuelle et de procéder à une réorganisation de la société sur des bases nouvelles. Les professions de foi de tous les Jacobins et les décrets de la Convention sont d'accord pour protester du respect dû à la propriété. Mais, d'autre part, on proclame avec une énergie absolue la toute-puissance de l'Etat sur la propriété, l'excellence de l'égalité, les droits des pauvres à la subsistance, la malfaisance et l'injustice de la richesse. Toutes ces doctrines n'étaient guère nouvelles. A vrai dire, en les professant, les Jacobins ne faisaient que répéter une partie des maximes que Montesquieu et Rousseau jugeaient légitimes et désirables dans

(1) *Op. cit.*, p. 128

une république. Mais il y eut cette différence que, tandis que jusqu'alors elles se trouvaient renfermées dans les livres de quelques philosophes, elles se trouvèrent brusquement dans les bouches de ceux qui gouvernaient la France. Elles prirent de là une importance toute nouvelle, semblant du jour au lendemain pouvoir devenir un programme de révolution, que dis-je ? inspirant déjà des mesures législatives et des mouvements populaires faits pour jeter l'alarme parmi tous les propriétaires. Théoriquement les Jacobins n'étaient pas plus socialistes que Montesquieu ou Rousseau. »

La société des Jacobins, nous l'avons vu, était sous la Convention un véritable corps de l'État et y jouait un rôle officiel. Aussi était-elle protégée par l'Assemblée à qui elle fournissait ses membres les plus influents. C'est pourquoi, le 13 juin 1793, elle fit mettre en liberté plusieurs membres de la société de Toulouse, arrêtés lors du mouvement fédéraliste ; elle prit en outre deux décrets : le premier, du même jour, « fait défense aux autorités constituées de troubler les citoyens dans le droit qu'ils ont de se réunir en société populaire », et le second, du 25 juillet suivant, déclare que « toute autorité, tout individu qui se permettrait, sous quelque prétexte que ce soit, de porter obstacle à la réunion ou d'employer quelques moyens pour dissoudre les sociétés populaires, seront poursuivis comme coupables d'attentat contre la liberté et punis comme tels ».

Cet accord ne dura pas ; nous ne retracerons pas ici

la chute de Robespierre et les événements du 9 thermidor. Elle devait être fatale aux Jacobins ; ceux-ci, parmi lesquels l'influence de Robespierre était contestée, mais prédominante, se solidarisèrent avec lui, se constituèrent en permanence dès qu'ils apprirent son arrestation, et, sous la présidence de Vivier, approuvèrent par acclamation l'attitude insurrectionnelle de la Commune de Paris. Rien n'y fit ; près de 120 de ses membres périrent sur l'échafaud : c'est alors que se termina la grande période des Jacobins.

Les thermidoriens rouvrirent néanmoins le club et l'épurèrent de ses éléments avancés ; mais bientôt les terroristes revinrent en nombre avec Billaud-Varenne, et la société devint un centre de résistance à la réaction triomphante. Celle-ci ne se laissa pas intimider : dans les rues s'était organisée, de la part de la *jeunesse dorée*, une sorte de chasse aux Jacobins et même à leurs femmes ; de son côté, la Convention prit le décret du 22 brumaire an III (11 novembre 1794) qui approuvait la dissolution et la fermeture du club, décidées la veille par les comités de gouvernement. Les Jacobins essayèrent à nouveau de passer outre ; mais ils furent assaillis par les muscadins du Palais-Royal et des coupe-jarrets raccolés dans ce but.

L'article 361 de la Constitution de l'an III porta qu'aucune assemblée de citoyens ne pourrait prendre le titre de société populaire, mais l'article 362 autorisait implicitement les « Sociétés particulières s'occupant de la ques-

tion publique », à condition que leurs séances ne fussent pas publiques, qu'elles n'eussent ni affiliation, ni correspondance avec d'autres sociétés, etc. Les Jacobins essayèrent alors de se reconstituer : ils formèrent à Paris la Société du Panthéon, les Patriotes de 89 et le Cercle de Fer. De nouvelles vicissitudes ne tardèrent pas à se produire ; ces sociétés furent fermées en vertu d'un arrêté du Directoire en date du 9 ventôse an IV, et la loi du 7 thermidor an V édicta : « Toute société particulière, s'occupant de questions politiques, est provisoirement défendue. » Le Coup d'Etat du 18 fructidor rendit aux Jacobins une certaine influence ; les articles 36 et 37 de la loi du 19 fructidor an V rapportèrent la loi du 7 thermidor de la même année. Le club se reconstitua dans la Salle du Manège des Tuileries, puis dans une église de la rue du Bac, le Temple de la Paix ; mais le 26 thermidor an VII le Directoire en ordonna la clôture qui, cette fois, semble avoir été définitive. M. Aulard signale toutefois que des sociétés jacobines fonctionnèrent en province, notamment à Toulouse, à Marseille et à Metz, jusqu'après le 18 brumaire, pendant tout le Consulat provisoire, et ne cessèrent d'exister qu'à la mise en vigueur de la Constitution de l'an VIII.

CHAPITRE IV

L'IMPOT PENDANT LA PÉRIODE MONARCHIQUE

De tout ce qui précède il résulte clairement que pendant les deux périodes monarchique et républicaine (celle-ci jusqu'à la réaction thermidorienne), les Jacobins ont été les inspirateurs de presque toutes les mesures prises par la Constituante, la Législative et la Convention. Décrire en particulier leur rôle financier, c'est décrire, tout simplement, le rôle financier de ces trois Assemblées. Nous nous proposons donc d'étudier les finances de la Révolution jusqu'à Thermidor, et de laisser à peu près de côté, nous contentant de donner de brèves indications, les finances postérieures, les Jacobins n'ayant plus joué qu'un rôle secondaire ou qu'un rôle d'opposition.

De même que dans leurs aspirations politiques il y a lieu de distinguer deux périodes assez bien tranchées, de même dans leurs propositions et leurs réalisations financières ils ont été beaucoup plus violents, intransigeants, égalitaires après la proclamation de la République que sous le règne de Louis XVI. Aussi bien nous examinerons séparément les deux phases de leur existence.

Pendant la période monarchique, la politique financière des Jacobins et des deux assemblées a été influencée surtout par les critiques et les projets des réformateurs modérés et des physiocrates ; elle a été commandée aussi par les cahiers, tant de la noblesse que du tiers, qui furent rédigés bien souvent par ceux qui allaient devenir des députés jacobins ou même de simples membres des clubs jacobins de Paris et de province. Il nous paraît donc intéressant de fournir sur ce sujet quelques indications qui montreront quelles étaient les idées dominantes, en matière de finances, des électeurs des députés aux Etats-Généraux.

« Les cahiers, dit fort bien M. Lichtenberger (1), sont naturellement les documents les plus importants. Sauf exception, en effet, les brochures ne nous donnent que des opinions d'individus ou de collectivités restreintes. Les cahiers, au contraire, émanent de collectivités toujours importantes et souvent considérables. »

Aucun des cahiers actuellement connus ne manifeste l'envie d'un changement complet de la propriété par l'impôt ou autrement ; ils ne contiennent nulle attaque contre la propriété individuelle, sauf dans le cas où elle est trop abusive. « L'objet des lois, déclare le tiers de Paris, est d'assurer la liberté et la propriété (2). » Les

(1) A. Lichtenberger, *S'il y eut du socialisme dans les cahiers de 1789* (*Revue socialiste*, 1898, vol. XXVII, p. 645).

(2) Chassin, *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, 1888-1889, t. III, p. 356.

cahiers les plus hardis se contentent de demander que l'on fasse rendre gorge aux détenteurs de fortunes révoltantes (1). Pour réformer la société que tout le monde, d'un commun accord, trouvait bien imparfaite, des lois sages et modérées suffisent ; on émet des vœux en faveur de l'égalité de *droit*, de l'égalité devant la loi, et non pas de l'égalité de *fait*, rêvée par les communistes et les collectivistes comme, sous la Révolution, par Babeuf et ses disciples. A peu près tous les cahiers expriment le désir de voir réaliser la proportionnalité stricte de l'impôt et l'abolition des privilèges fiscaux, alors si nombreux. Tout le monde doit verser sa quote-part au Trésor, nobles et commerçants, prêtres et paysans ; toutefois l'exemption des malheureux, des journaliers, de tous les gens qui sont au bas de l'échelle sociale, est fréquemment sollicitée. Le luxe exagéré est vivement critiqué ; l'on réclame, un peu partout, des lois somptuaires, l'imposition des portes cochères, des voitures et chevaux de luxe, des domestiques, de la poudre de chasse, des vins et liqueurs provenant de l'étranger, etc. Les nobles et le clergé sont, sur ce point, du même avis que les roturiers : les nobles critiquent avec amertume la malhonnêteté des finances et les gaspillages au milieu desquels ils se complaisent, les ecclésiastiques flétrissent le luxe et ses abus et les désordres qu'il entraîne en termes parfois très violents.

Ce qui peut le plus surprendre les personnes qui ne

(1) A. de Charmasse, *Cahiers des paroisses et communautés du bailliage d'Autun*, 1895, p. 104.

sont guère au courant de la Révolution et surtout de l'état d'esprit général des années qui l'ont précédée, c'est certainement le fait que dans ses cahiers la noblesse déclarait renoncer à toute exemption en matière d'impôts. La noblesse de Nancy avait adopté l'article suivant : « Nos députés demanderont que les citoyens de tous les ordres supportent, dans la juste proportion de leurs biens et facultés, toutes les impositions pécuniaires, soient compris dans les mêmes rôles et soumis au même régime d'administration », et la noblesse de Paris *intra-muros* manifestait ainsi son opinion : « L'Assemblée charge expressément ses députés de porter aux Etats-Généraux le vœu unanime qu'elle a déjà manifesté, mais qu'elle se plaît à répéter, pour la suppression des impôts distinctifs et leur conversion en subsides communs, répartis également, proportionnellement, dans la même forme et sous la même dénomination, entre les citoyens de tous les ordres et de toutes les classes. »

Souvent les cahiers de la noblesse justifient en théorie leur désir de la proportionnalité fiscale. Ils reprennent les arguments qu'avaient développés les philosophes, les encyclopédistes et les pamphlétaires du XVIII[e] siècle. La noblesse de Blois légitime ainsi ses aspirations vers une plus grande égalité : « L'impôt n'étant autre chose que le sacrifice volontaire que chacun fait d'une portion de sa propriété particulière en faveur de la puissance publique qui les protège et les garantit toutes, il est évident que l'impôt doit être proportionné à l'intérêt que chacun

a de conserver sa propriété et, par conséquent, à la valeur même de cette propriété. La noblesse du bailliage se croit obligée, d'après ce principe, de mettre au pied de la nation toutes les exemptions pécuniaires dont elle a joui ou pu jouir jusqu'à ce jour, et elle offre de supporter les contributions publiques dans les mêmes proportions que les autres citoyens. »

Cette théorie qui fait de l'impôt la contre-prestation du service rendu par l'Etat aux sujets et qui le mesure d'après l'avantage qui leur est conféré était alors très courante sous la plume des auteurs qui se sont préoccupés de la question de la justice dans l'impôt. En général on en tire la proportionnalité et on s'en sert pour combattre l'imposition progressive du capital et du revenu. Aujourd'hui elle est abandonnée de plus en plus, sauf par les écrivains français. Elle cède le pas au principe qui exige que l'impôt se calcule, non pas d'après le service rendu, mais d'après la capacité contributive des citoyens. Nous verrons d'ailleurs que cette seconde idée, qui a eu les faveurs de certains libellistes du XVIII[e] siècle, a servi de fondement aux impôts et emprunts progressifs auxquels la Convention recourut si souvent sous l'impulsion des Jacobins. La mise en application de la doctrine de l'avantage sous la forme de taxes proportionnelles n'en a pas moins réalisé un indéniable progrès sur les errements antérieurs et il faut savoir gré à la noblesse de 1789 d'avoir eu l'esprit d'équité et le sens politique assez développés pour sacrifier délibérément les pri-

vilèges dont elle jouissait depuis si longtemps. Comme le dit M. Gomel (1), « l'abandon de ses privilèges pécuniaires était, de la part de la noblesse, un grand acte de patriotisme, et on a rarement vu toute une classe d'hommes renoncer volontairement à des avantages qu'une possession bien des fois séculaire pouvait, malgré leur injustice, lui faire considérer comme légitimes. Elle ne dissimulait pas, du reste, que cet abandon lui occasionnerait de lourdes charges. »

De même le clergé se prononce avec enthousiasme en faveur de l'égalité des charges, tout en se réservant souvent le droit de répartir lui-même entre ses membres la part d'impôt mise à son compte. Ici encore, la raison invoquée à l'appui de la proportionnalité des paiements est le service rendu par l'État aux membres des différentes classes qui le composent. Nous citerons un seul cahier, celui du clergé de Lyon, qui montre avec beaucoup de netteté quelle était l'opinion de la grande majorité des ecclésiastiques sur la question fiscale.

« Les députés de l'ordre du clergé de la sénéchaussée, y est-il dit, s'empresseront de faire connaître l'esprit de justice et de désintéressement qui a présidé à ses délibérations. Depuis longtemps, une grande inégalité dans la répartition de l'impôt divise les trois ordres qui constituent la nation, et tandis que tous les membres de ce vaste empire participent également à tous les avantages

(1) Charles Gomel, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, t. I, 1789. Paris, Guillaumin, 1896, p. 50.

de la société politique, que la protection est la même pour tous, une classe de citoyens contribue aux charges de l'Etat dans une proportion infiniment plus forte. Il est temps qu'un tel abus cesse, et il est digne de l'ordre du clergé, qui s'est, dans tous les siècles, distingué par son patriotisme et sa bienfaisance, de donner l'exemple de l'abandon de ses privilèges pécuniaires. Il a dû les défendre contre l'usurpation du fisc ; il a dû conserver avec soin le droit de consentir lui-même ses impositions, d'en régler la forme et la répartition, puisqu'il était important de perpétuer les vestiges d'un droit jadis commun aux trois ordres de l'Etat. Mais aujourd'hui que la bienfaisance du roi, que les lumières répandues dans tous les esprits font rentrer la nation dans l'exercice d'un droit dont la raison prouve la justice et dont l'avenir prouvera les avantages, les privilèges de l'ordre du clergé devenant inutiles aux deux autres ordres, il ne peut lui convenir de se séparer du corps de la nation. Les députés de l'ordre du clergé, sans s'attacher donc à examiner s'il doit résulter d'une répartition commune une augmentation de charges sur les biens qu'il possède déclareront à la nation, en l'Assemblée des Etats-Généraux, que le clergé de la sénéchaussée de Lyon a unanimement délibéré de partager également toutes les charges de l'Etat, de contribuer à la prestation représentative de la corvée, aux frais de casernement, d'administration soit générale, soit particulière, et, en un mot, à toutes les dépenses de l'Etat, de la province, et de la communauté dans laquelle

ses biens sont situés, de consentir à ce que toutes les impositions soient réparties sur tous les biens proportionnellement à leur valeur et de renoncer expressément à toutes les exemptions pécuniaires. »

En somme, si l'on parcourt les cahiers de la noblesse et du clergé, on voit que les privilèges étaient formellement condamnés par ceux-là mêmes qui en avaient jusqu'alors profité « et que, moyennant de légères concessions destinées à sauvegarder les amours propres et à rassurer certains intérêts, le vote des deux premiers ordres était acquis d'avance à un ensemble de dispositions ayant pour objet l'égale répartition des contributions entre tous les citoyens, proportionnellement à leurs revenus » (1). Il n'était donc pas étonnant que le tiers fît connaître, lui aussi, son désir d'en finir au plus vite avec les abus et les exemptions dont il souffrait et dont il n'avait jamais cessé de se plaindre. Ses cahiers sont, les uns, fort modérés : ils constatent l'état de choses existant et se proposent d'y remédier par l'imposition proportionnelle, sans se livrer à des récriminations contre les ordres privilégiés et à des lamentations sur sa situation économique et financière ; d'aucuns, au contraire, attaquent vivement les autres classes sociales et leur reprochent les avantages dont elles ont joui à leur détriment ; certains, rares il est vrai, inspirés par les pamphlétaires qui pullulaient depuis quelques années

(1) Gomel, *op. cit.*, p. 65.

et devançaient les Jacobins de la seconde période, réclamaient l'établissement d'un impôt à tarif progressif.

De nombreux cahiers, avons-nous dit, étaient d'une grande modération ; mentionnons par exemple celui du bailliage de Nemours, qui, avec une parfaite bonne foi, admet très bien que les privilèges ont pu avoir une certaine raison d'être au lieu de les condamner en bloc comme le faisaient les égalitaires intransigeants : « Les privilèges de la noblesse, relatifs aux impositions, dit-il, n'étaient que celui de ne pas payer deux fois le même service public. La noblesse était alors chargée, à raison de ses fiefs, de faire la guerre en personne et à ses frais, toutes les fois qu'elle en était sommée. C'était pour elle une très pesante charge. Il était juste qu'elle ne contribuât pas en argent pour les autres dépenses de la société, lorsqu'elle avait à supporter seule la plus importante et la plus lourde contribution sociale, celle qu'exigent la défense du territoire de l'État et la sûreté publique. Mais, depuis qu'on a cessé d'obliger la noblesse à servir dans l'armée, soit qu'elle le voulût ou ne le voulût pas, depuis qu'elle est maîtresse ou d'entrer dans la magistrature ou de cultiver en paix ses champs paternels ; depuis qu'elle est payée par le peuple beaucoup mieux que le peuple, et, en outre, avec beaucoup plus d'espoir d'illustration, d'avancement et de fortune lorsqu'elle embrasse l'état militaire, le titre de ses exemptions en matière d'impots est totalement détruit, et l'on sent qu'il est devenu également injuste et absurde de faire payer au peuple les

dépenses de l'armée dont une grande partie sont au profit de la noblesse, tandis qu'autrefois c'était la noblesse qui en faisait la dépense et le peuple qui profitait de la sureté qui en résulte. Toutes ces manières de mettre le fardeau tantôt d'un côté et tantôt de l'autre sont également répréhensibles. La raison dit que dans les sociétés politiques comme en toute autre société, les avantages et les frais doivent être mis en commun. »

D'autres cahiers du Tiers, nous l'avons signalé, n'envisagent pas avec la même sérénité la question des privilèges. Ainsi le tiers-état du bailliage de Bruyères en Lorraine s'en préoccupe dans les termes suivants : « La nation est une. Quelque distinction et quelque classification qu'on établisse entre les citoyens, aucun ne peut, sans crime, détacher son intérêt particulier de l'intérêt général. Tous, comme membres de la même famille, sont sous la protection de la loi ; tous, participant et devant participer aux mêmes avantages, doivent aussi contribuer, par égalité, aux charges publiques. Est-il donc juste que la France, alimentée et se revivifiant sans cesse par les sueurs, les travaux, l'industrie, les talents, les subsides et la force du peuple, appesantisse néanmoins un bras de fer sur cette classe d'hommes par laquelle elle existe, et que de l'autre, elle prodigue ses honneurs, ses illustrations, ses richesses et ses récompenses à ces hommes privilégiés qui, dans le chaos de l'anarchie féodale, ont acquis et appris à transmettre la prérogative de jouir de tout et de s'affranchir

de la contribution générale ? Donc nécessité d'une loi nationale qui, en abolissant tous les privilèges pécuniaires, ordonne que toute charge publique sera également supportée par les trois ordres, en raison de leurs forces, revenus et facultés individuelles. » Le cahier du bailliage de Saint-Sauveur le-Vicomte remercie nobles et prêtres de renoncer à leurs exemptions, mais allie à ses remerciements quelques reproches amers : « Les gens du tiers-état, dit-il, portent seuls la majeure partie des impôts et, sous cet aspect, ils ressemblent plutôt à des serfs, à de vils esclaves dont les travaux et les sueurs sont le patrimoine des nobles et des gens d'église, qu'à des hommes libres. Les gens d'église et la noblesse reconnaissent enfin, si l'on en croit les papiers publics, l'injustice, la tyrannie, l'odieux, la vexation de pareils procédés ; ils sentent que tous les individus d'une société d'hommes également libres, liés ensemble par leur mutuel consentement, doivent supporter avec égalité, et en raison de leurs facultés respectives, les charges de la société, comme ils doivent prétendre par concurrence à toutes les places, à toutes les dignités de l'Etat, s'ils ont un mérite propre à les remplir pour l'avantage de la société. C'est un retour de leur part aux règles de la justice et du bon sens. Le tiers-état se flatte que ce retour est véritable et sincère. »

Le tiers-état, dans ses revendications, emploie donc des formules légèrement différentes de celles auxquelles les deux autres ordres avaient habituellement recours.

A de nombreuses reprises, il demande non pas que l'impôt soit mesuré d'après le service rendu par l'Etat au contribuable, mais qu'il s'adapte aux facultés de celui ci, et si, pour la plupart des rédacteurs des cahiers, l'imposition fondée sur la faculté devait être proportionnelle à la matière imposable, pour certains, d'ailleurs peu nombreux, elle légitimait la progression des taxes. Nous pouvons citer, comme participant de cet état d'esprit, le tiers-état de Rennes qui inséra l'article suivant dans son cahier : « L'impôt sur les personnes sera établi et réparti eu égard à leurs facultés, de manière que celui qui aura le *double* de l'aisance paie le *triple* de l'imposition des aisés de sa classe, et ainsi de suite », et le tiers du bailliage de Bréau-le-Vigan, qui exprime cette opinion : « La répartition [de l'impôt] doit être faite de manière que le pauvre paie peu, l'homme aisé davantage, et le riche beaucoup, non seulement sur une règle proportionnée, mais en raison combinée des sacrifices que chacun peut faire sans nuire à ses besoins (1). »

Non seulement les cahiers des bailliages, sénéchaussées, etc., se déclaraient avec ferveur pour l'égalité, en général proportionnelle de l'impôt, et pour la suppression complète des privilèges et exemptions, mais encore ils attaquaient sans ménagement les impôts prélevés à

(1) M. Gomel, *op. cit.*, t. I, p. 120, cite le cahier du tiers de Rennes comme un « exemple unique en faveur de la progressivité ». Le cas de Bréau-le-Vigan prouve qu'il n'en est pas ainsi. Voir ce cas dans Rouvière, *Histoire de la Révolution française dans le département du Gard*, 1887, vol. I, p. 178, et Lichtenberger, *op. cit.*, p. 26.

l'aurore de la Révolution. Le peuple français entier, heureux de l'occasion qui lui était offerte, mit en lumière, sous toutes leurs faces, les défauts du régime fiscal alors existant et en demanda l'abolition, sans bien se préoccuper de ce qu'il convenait de lui substituer, laissant ainsi une liberté d'action absolue aux députés qu'il envoyait aux Etats-Généraux.

Tout d'abord la taille était l'objet de la réprobation unanime, étant donné les nombreuses exemptions qu'accordait la loi aux deux ordres privilégiés et à certains roturiers. On flétrissait son injuste répartition et l'inquisition que nécessitait son prélèvement. Cependant on ne s'indignait pas contre l'imposition directe des revenus fonciers ; ceux-ci avaient d'ailleurs une importance relative très grande, qui n'a cessé de diminuer depuis lors, par suite des progrès constants de la richesse mobilière. D'autre part les idées physiocratiques favorables à la taxation exclusive des biens immobiliers avaient un nombre considérable de défenseurs. Aussi beaucoup de cahiers demandaient avec insistance l'établissement d'un impôt territorial, pesant sur tous, déchargeant par là même le tiers et augmentant le poids des contributions auxquelles étaient soumis nobles et ecclésiastiques. C'est Du Pont de Nemours, dans le cahier du tiers du bailliage de Nemours, qui a le mieux exposé le problème, en s'appuyant sur des statistiques.

« Il est vrai, dit cet économiste, que les terres labourables des nobles, des ecclésiastiques et des privilégiés

paient la taille lorsqu'elles sont affermées, et que cette taille diminue d'autant le revenu du propriétaire, mais il n'est pas vrai qu'elles le paient comme celles du peuple. Si le propriétaire est noble, ecclésiastique ou privilégié, il se trouve quitte lorsque la taxe d'exploitation du fermier est payée, et on ne lui demande rien à raison de sa propriété. Si, au contraire, il n'est pas dans les classes favorisées, il porte une cote de taille à raison du revenu qu'il tire de ces mêmes terres, qui ont déjà payé par les mains du fermier la taille d'exploitation. Les terres labourables affermées paient donc deux tailles, lorsque leur propriétaire est de l'ordre le plus nombreux, mais le plus pauvre de la nation. Elles n'en paient qu'une lorsque leur propriétaire est ecclésiastique, noble ou pourvu de quelque charge qui donne des privilèges. Les bois, les prés, les étangs et autres biens de pareille nature sont soumis à une taille de propriété, lorsqu'ils appartiennent à l'ordre laborieux ; ils ne sont soumis à aucune taille lorsque le propriétaire est noble, ecclésiastique ou privilégié... Or les écrivains et les administrateurs qui ont fait le plus de recherches sur la valeur des récoltes et des revenus du royaume, évaluent à 490 millions le produit total des prés et herbages et leur produit net à 370 millions. Ils estiment le produit total des bois à 225 millions et leur produit net à 170. Les quatre cinquièmes de ces deux espèces de biens appartiennent à la noblesse et au clergé. Ce sont donc 540 millions de revenu net qui ne sont pas soumis au principal impôt territorial. Quant aux terres labou-

rables, dont les récoltes jointes aux produits des basses-cours valent environ 1.800 millions et donnent à peu près 600 millions de revenu net, il n'y en a pas plus d'un sixième dont le produit soit entre les mains des deux ordres supérieurs. Cela forme encore 100 millions qui ne contribuent à l'impôt territorial qu'en partie, à raison de l'exploitation seulement et non pas à raison de la propriété. On ne parle pas ici des 12.000 charrues (exemptées) qui paraissent mises directement en valeur par des propriétaires ecclésiastiques, nobles ou privilégiés... C'est un petit objet en comparaison de ceux dont on vient de parler. Mais on n'en sent que plus fortement combien une exception qui s'étend sur environ 600 millions de revenus doit être onéreuse aux taillables, forcés de répartir entre eux la contribution qu'un revenu si considérable aurait naturellement dû supporter. »

La capitation et les vingtièmes soulevaient aussi toutes sortes d'objections. On reprochait à la première d'avoir des tarifs nullement en rapport avec la fortune des individus taxés, de ménager la noblesse et d'épargner le clergé. Quant aux vingtièmes, dont le principe était excellent, — ils constituaient un impôt proportionnel et général sur le revenu, — l'application laissait beaucoup à désirer, et Du Pont de Nemours pouvait dire, dans le cahier précité : « Les biens des pauvres ont été taxés aux vingtièmes en toute rigueur. Il n'y a peut-être pas un seul des biens des nobles, des magistrats ou même des citoyens du tiers état distingués par leur fortune ou par leur place, qui soit taxé à son véritable taux. »

Il en était de même des taxes indirectes ; elles motivaient des plaintes fort vives, quelles qu'elles fussent. Le clergé de Beauvais portait sur les aides ce jugement : « Que de genres d'oppression, quelle inquisition criante les droits d'aides ne font-ils pas exercer dans tous les lieux qui leur sont soumis ! La variété seule de ces droits est un piège continuellement tendu à la simplicité des peuples ; leurs noms mettent en défaut la mémoire la plus fidèle... qui n'est pas exposé par cette nomenclature de droits à des saisies, à des emprisonnements, à des amendes qui sucent le plus pur sang du peuple ? Ces droits, que les préposés interprètent à leur gré, ont porté leur voracité sur tous les objets. Tout est du domaine de la régie générale. Cette harpie a toujours fait de nouvelles conquêtes, elle n'a point relâché une de ses anciennes. Le clergé de ce bailliage se joindra donc à toute la France pour l'extinction de droits aussi onéreux, aussi tyranniques, extorqués dans les temps barbares par le génie fiscal, et qui déshonorent une nation libre sous un monarque bienfaisant. »

Beaucoup d'assemblées de bailliage se déclaraient également favorables à la suppression des droits de traites et en général à tous les obstacles à la circulation intérieure. Elles s'étaient nettement rendu compte de l'avantage que tireraient de cette abolition l'agriculture, le commerce et l'industrie. Toutefois les provinces qui communiquaient avec l'étranger en toute liberté insistaient pour le maintien du *statu quo*, du moins en ce qui

les concernait. Par contre la gabelle groupait contre elle l'unanimité des suffrages et donnait lieu aux critiques les plus furieuses. « Au nom de la gabelle, lit-on dans le cahier du Maine, s'élève un cri général : ce régime désastreux est jugé. Mais il reste à le proscrire à jamais. Il est urgent que cette proscription soit effectuée ; nulle loi, nul frein ne pourront arrêter le brigandage, les rapines des employés et des contrebandiers : religion, moralité, tout est détruit au milieu d'une armée composée du rebut de la société ! A sa suite, plus qu'à celle d'une horde de sauvages, se voient la dévastation des campagnes, la violation de l'asile des citoyens, les vols, les emprisonnements, les meurtres ; hommes et bestiaux, tout devient la victime de cette affreuse invention. Avec l'abolition totale et du nom et de la loi, les hommes recouvreront une denrée de première nécessité, les bestiaux un remède salutaire. »

Etaient presque aussi discutés les droits, alors moins importants, qui atteignaient le tabac et aussi ceux qui frappaient le fer, le cuir, le papier, le carton, le savon et l'huile et qui renchérissaient les produits tout en soumettant les industriels à de faux frais et à des formalités administratives qui entravaient tout progrès. De même de nombreux cahiers demandaient la suppression des droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier (enregistrement actuel) qui se trouvaient fort élevés et très compliqués, et leur remplacement par des droits proportionnels, autant que possible. « Il sera procédé,

dit le cahier du tiers de Dijon, à la confection d'un nouveau tarif des droits de contrôle, lesquels droits seront proportionnés au prix des choses et au revenu d'icelles : en conséquence, le tarif actuel sera supprimé, attendu son injustice et sa combinaison si vicieuse, que les petites sommes sont comparativement soumises à une taxe plus forte que les grandes, ce qui rejette la majeure partie de cette charge sur la classe du peuple ; entre autres changements dans les dispositions de ce tarif, le contrôle de l'actif d'un inventaire ne sera perçu qu'après la déduction préalable du passif, et le droit sur la vente qui suit l'inventaire ne sera perceptible que sur l'actif net qui restera. » Ainsi, dès 1789, on réclamait l'exécution de cette réforme de la distraction des charges qui n'a été définitivement réalisée que le 25 février 1901 !

Un peu partout la loterie, qui procurait au Trésor une douzaine de millions par an, encourut la réprobation des trois ordres et fut qualifiée de « nuisible aux mœurs et à l'ordre public » (1).

Si nous nous plaçons maintenant au point de vue de la réglementation des impôts, les cahiers ne combattent pas moins l'ordre de choses existant. Longtemps les rois s'étaient attribué l'omnipotence en matière fiscale : ils modifiaient et créaient des taxes sans prendre conseil de qui que ce soit. En 1789 les cahiers réagirent contre cette tendance absolutiste (2), et les trois ordres récla-

(1) Noblesse de Caen.

(2) Nous verrons dans le chapitre suivant qu'il en était de même pour les emprunts.

mèrent, à l'unanimité, pour l'Assemblée des représentants, le droit de fixer le taux des contributions dont la France avait été dépouillée par une véritable usurpation des souverains et de leurs ministres. Citons cette très expressive décision de la noblesse de Lille qui supplie « très humblement Sa Majesté de reconnaître dans la forme la plus solennelle, par un acte authentique qui ait le caractère de loi fondamentale, que la nation seule a le droit de s'imposer, c'est-à-dire d'accorder ou de refuser les subsides ; d'en régler l'étendue, l'emploi, l'assiette, la répartition, la durée ;... et que toute autre manière d'imposer, d'étendre l'impôt, soit par des droits additionnels, soit en assujettissant des personnes ou des objets non compris dans la loi qui l'établit... est illégale, inconstitutionnelle et de nul effet ».

Le principe du consentement de la nation aux impôts avait une telle importance aux yeux des trois ordres que dans beaucoup de bailliages on estima que l'un des premiers actes des Etats devrait être l'abrogation de tous les droits existants, quitte à les rétablir le lendemain.

En ce qui concerne les impôts auxquels il paraissait bon d'avoir recours, soit pour combler le déficit financier existant, soit pour remplacer les plus mauvaises taxes de l'ancien régime, la lecture des cahiers est également fort intéressante. En général on y réclame les contributions dont la perception est la moins dispendieuse et la plus facile, qui atteignent dans la plus juste proportion

les facultés des contribuables, qui se concilient le mieux avec la libre jouissance des propriétés, qui donnent le moins de prise à l'arbitraire, aux recherches vexatoires et à la gabegie, qui sont le moins susceptibles d'être éludés par la fraude, et qui soulagent le plus parfaitement les journaliers et les pauvres.

Comme le système fiscal d'alors épargnait la richesse mobilière — il faut observer en passant qu'aujourd'hui encore le caractère mobilier des biens les met dans une certaine mesure à l'abri des atteintes du fisc — de nombreux cahiers demandent qu'elle paie la même proportion d'impôts que la richesse foncière, exagérément surchargée. Cette péréquation des impôts directs et la taxation du luxe devaient permettre un sérieux dégrèvement des consommations indispensables ou même seulement utiles. Certains allaient encore plus loin et avaient foi en l'impôt direct unique, influencés à cet égard par la doctrine physiocratique. Fait curieux, Du Pont de Nemours admettait l'imposition non seulement des biens-fonds, mais encore de la richesse mobilière, ce qui peut sembler extraordinaire et illogique de la part d'un physiocrate. Voici comment il s'exprimait dans le cahier déjà cité : « Il faut éviter la ressource insidieuse des impositions indirectes ; il faut la repousser comme le plus grand des maux. Elle a toujours les suites les plus affligeantes ; ce n'est que par elle qu'on peut parvenir à ruiner les nations. En demandant qu'on fonde le revenu public sur des impositions directes, le tiers-état n'entend pas que, surtout

dans la situation actuelle des finances et des richesses, ces impositions ne portent que sur les propriétaires de terres. Il croit qu'elles doivent frapper dans la même proportion sur les capitalistes... La propriété des rentes n'est pas plus sacrée que celle des terres; elles sont l'une et l'autre sous la garantie de la nation. La nation a le droit, et dans la position donnée elle a même le devoir de faire contribuer, avec une entière égalité, tous les revenus que l'on peut connaître, mais toujours par une forme claire et directe, qui exclut l'inquisition, les vexations, toute atteinte à la liberté domiciliaire, à la liberté du commerce, à la liberté du travail. L'imposition directe est celle qui fait le plus de bruit et qui choque davantage. C'est pour cela même qu'elle est moins à craindre et plus conforme à la liberté. Elle avertit de sa présence, elle éveille la réclamation, et celle-ci, lorsqu'elle est fondée, se fait toujours écouter du plus au moins par un gouvernement qui n'est ni insensé ni inique. »

Les impôts indirects étaient condamnés dans la plupart des bailliages; quant aux contributions directes de l'ancien régime, elles soulevaient tant de récriminations qu'il ne paraissait pas possible de continuer à les percevoir. Or, les besoins du Trésor se manifestaient urgents; il importait donc de trouver d'autres sources de recettes et d'agir en sorte qu'elles fussent abondantes. Deux tendances principales pouvaient être observées à ce sujet dans les cahiers: celle exposée par Du Pont de Nemours,

et d'après laquelle il n'aurait plus existé que deux taxes, l'une territoriale, sur le revenu net des biens immobiliers, et l'autre frappant les revenus du commerce, de l'industrie et des capitaux mobiliers, et celle, représentant mieux le point de vue physiocratique, qui ne s'adressait qu'au produit net de tous les biens-fonds sans exception, quelle que fût la qualité de leurs propriétaires. L'Assemblée Constituante devait se rallier à la première de ces solutions.

C'est pour donner une base sérieuse et certaine à la contribution territoriale que beaucoup d'assemblées demandèrent la formation d'un cadastre général pour toute la France. Plusieurs pays d'Etat et d'élections possédaient déjà un cadastre qui, bien qu'imparfait, rendait des services incontestables. On s'imaginait d'ailleurs à tort — l'expérience a prouvé le contraire par la suite — que le cadastre permettait la péréquation de l'impôt foncier dans toute la France.

D'autres discussions s'élevèrent au sein des assemblées de bailliage, sur la question de savoir si la contribution territoriale serait perçue en argent ou en nature. La conception de Vauban eut beaucoup de partisans qui partagèrent les idées de Calonne sur les avantages et la justice de ce mode de perception. Mais les adversaires de ce système furent encore plus nombreux que ses partisans ; leurs arguments sont bien exposés dans la délibération suivante du tiers du bailliage d'Amiens : « Ce mode serait injuste, indépendamment des inconvénients

sans nombre qu'il entraînerait. En effet, le cultivateur qui a obtenu des productions abondantes par ses avances et son travail paierait de trop, et le cultivateur indolent ne paierait pas assez. La différence des frais et mises, suivant la nature des terres et l'espèce des cultures, offre encore de nouveaux motifs de rejeter tout impôt perceptible en nature. En mesurant, au contraire, l'impôt, non pas sur ce que le fonds a produit, mais sur ce qu'il a dû produire par une culture ordinaire, il n'y a pas d'injustice ; ce mode sera, d'ailleurs, propre à exciter l'émulation des cultivateurs. »

Tels étaient les principaux desiderata, négatifs et positifs, formulés par les cahiers des trois ordres en ce qui concerne le problème des impôts. Nous n'y voyons pas de grandes divergences. La nation paraît alors communier dans les mêmes idées, vouloir une réaction constitutionnelle et démocratique contre l'absolutisme financier du roi et les privilèges fiscaux accordés aux nobles, aux ecclésiastiques et à certains roturiers. C'est sous l'impression de ces conceptions qu'allaient s'ouvrir les Etats-Généraux et que les députés, membres ou non du club Breton et du club des Amis de la Constitution, seraient appelés à délibérer sur la suppression des contributions existantes et leur remplacement par de nouvelles taxes plus justes et moins vexatoires.

La première fois que la question du consentement de la nation à l'impôt fut posée avec netteté et ampleur, ce fut lorsque certains membres du tiers, qui s'était cons-

titué en Assemblée Nationale, jugèrent important de déclarer qu'au cas de dissolution des Etats-Généraux le gouvernement cesserait d'avoir le droit de prélever l'impôt. Le 15 juin 1789, Rabaut-Saint-Etienne, qui appartint au club des Jacobins, développa sans succès une motion portant que tous les impôts seraient supprimés, comme ayant été établis sans le consentement du pays, et créés à nouveau, avec cette réserve que, si le gouvernement dissolvait les Etats sans que ceux-ci les eussent librement approuvés, ils demeureraient abolis. Bailly approuve cette mesure dans ses *Mémoires* (1) : « C'était le besoin d'argent qui avait forcé le gouvernement à assembler les Etats-Généraux, dit-il, c'était le défaut d'argent qui seul pouvait en prolonger le terme..... Il fallait pour assurer l'assemblée attacher à sa durée la perception des impôts. » Aussi deux jours après, Le Chapelier, membre du club breton, et Target revenaient-ils à la charge et faisaient-ils adopter par l'Assemblée Nationale le décret du 17 juin qui reprend la motion de Rabaut-Saint-Etienne.

Un deuxième coup émanant du club breton, fut porté le 4 août 1789 à l'absolutisme et aux privilèges financiers. S'emparant d'une proposition faite la veille par le duc d'Aiguillon, dans une séance de cette assemblée et acclamée par tous ses membres, le vicomte de Noailles se fit l'interprète du sentiment général et s'écria : « Le

(1) Vol. I, p. 165 et 167.

royaume flotte dans ce moment entre l'alternative de la destruction de la société ou d'un gouvernement qui sera admiré et suivi de toute l'Europe. Comment l'établir ce gouvernement ? Par la tranquillité publique. Comment l'espérer, cette tranquillité ? En calmant le peuple, en lui montrant qu'on ne lui résiste que dans ce qu'il est intéressant pour lui de conserver. Pour parvenir à cette tranquillité si nécessaire, je propose qu'il soit dit : 1° que l'impôt sera payé par tous les individus du royaume, dans la proportion de leurs revenus ; 2° que toutes les charges publiques seront à l'avenir supportées également par tous ; 3° que tous les droits féodaux seront rachetables par les communautés, d'après le revenu d'une année commune, prise sur dix années de revenu ; 4° que les corvées seigneuriales, les mains-mortes et autres servitudes personnelles seront détruites sans rachat. » Le duc d'Aiguillon prit ensuite la parole dans le même sens (1), puis Le Guen de Kerangal, lui aussi membre du club breton, mais député du tiers, ainsi que beaucoup de représentants des trois ordres. A la suite de ces discours, de nombreux décrets furent votés en principe par l'Assemblée, et cette nuit du 4 août 1789, qui est restée un grand événement historique, fut suivie de plusieurs séances (6, 7, 8, 10 et 11 août) qui aboutirent à la rédaction définitive des décisions adoptées dans un enthousiasme croissant.

(1) De Lameth, *Histoire de l'Assemblée Constituante*, t. I, p. 96, dit que « le duc d'Aiguillon a perdu plus de 100.000 livres de rentes par la suppression des droits féodaux. »

C'est le même mois que l'on discuta les principes de l'impôt en vue de l'élaboration d'un projet de constitution et de déclaration des droits. Lafayette, par exemple, manifestait le désir que « les subsides [soient] librement consentis et proportionnellement répartis ». Barnave, l'abbé Grégoire, Siéyès, etc., intervinrent dans la délibération. Un comité de cinq membres, dont Mirabeau était rapporteur, fut choisi, pour faire un choix entre les opinions et propositions en présence : il déposa son rapport le 17 ; il y était indiqué que les dépenses et les recettes seraient votées par les représentants du pays, que tout citoyen contribuerait aux charges publiques dans la proportion de ses biens, que toute taxe blesse les droits de l'homme si elle décourage le travail et l'industrie, si elle tend à corrompre les mœurs, si elle enlève au peuple ses moyens de subsistance. La Chambre adopta le 24 un article ainsi conçu : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, à raison de leurs facultés. » Une discussion intéressante eut également lieu sur le sujet suivant : la contribution publique est-elle une portion retranchée de la propriété de chaque citoyen ? Mirabeau ne fut point de cette opinion ; favorable à la conception de l'impôt contre-prestation des services rendus par l'État, il soutint que l'impot était le prix payé par les citoyens pour s'assurer la jouissance de leurs biens et la sécurité de leurs personnes, et Périsse du Luc,

imprimeur-libraire à Lyon, qui fut également jacobin, ajouta qu'en présentant l'impôt comme un retranchement de la propriété, on exciterait le plus possible les citoyens à dissimuler leurs biens, car chacun se croit fondé à conserver ce qui lui appartient ; ce même représentant dit aussi qu'une réponse affirmative à la question posée donnerait aux Français une idée fausse de l'impôt et qu'il était préférable de les avertir que le paiement des contributions constituait une dette sacrée vis-à-vis de l'Etat. Ce fut également l'avis de Robespierre qui déposa un amendement en ce sens ; mais l'Assemblée préféra ne pas résoudre ce problème de théorie pure et adopta l'article suivant : « Chaque citoyen a le droit, par lui-même ou par ses représentants, de constater la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

A cette époque, la situation financière du royaume ne cessait d'empirer. La France vivait dans un état de transition et, par suite, elle était livrée à l'anarchie. Les contributions ne rentraient plus grâce à la mauvaise volonté et des contribuables et des agents de perception. Comme le dit Taine (1), « contre les gabelous, les douaniers, les rats de cave, l'acharnement est universel ; partout ils sont en danger de mort, obligés de fuir » ; et

(1) *Institutions de la France contemporaine. La Révolution*, t. I, p. [illegible]

M. Gomel, revenant sur ce fait, explique (1) : « Les agents de perception, se sachant l'objet de la haine des contribuables et ne se sentant ni soutenus ni protégés par l'administration, songeaient à leur propre sûreté plutôt qu'à leurs devoirs professionnels, et comme le système fiscal de l'ancien régime exigeait un contact constant entre les préposés et les redevables, plus les rigueurs de la surveillance et des poursuites se relâchèrent, plus diminua le rendement des droits d'aides, d'octroi, de gabelle, de taille, des vingtièmes et autres. Ne touchant presque plus rien, le Trésor se trouvait dans l'impossibilité de payer, et il retarda les paiements qu'il aurait dû faire. Il en résultait une gêne générale, le commerce était profondément atteint et les négociants de plusieurs villes envoyèrent des adresses à l'Assemblée Nationale, afin de la supplier de veiller à ce que les impôts continuassent d'être exactement perçus. » Il était temps que l'Assemblée consacrât quelques instants à la question fiscale : c'est ce qu'elle se résolut à faire le 16 septembre sur la proposition du Comité des finances qui réclamait l'abaissement du prix du sel, l'abrogation de certaines dispositions vexatoires du règlement des gabelles, la diminution des pénalités édictées contre les faux-sauniers et qui blâmait la résistance opposée à l'acquittement des droits par les habitants des diverses provinces. Par le décret du 23 septembre, l'Assemblée adopta

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 360.

les idées du Comité, mais il fut en outre décidé que les ordres les plus exprès seraient donnés pour le rétablissement des barrières, en attendant la suppression de la gabelle, et cette dernière mesure était subordonnée à son remplacement par les assemblées provinciales. Le même mois, l'Assemblée s'émut de la situation difficile du Trésor, qui allait être encore aggravée par suite de la diminution des droits du sel. Les membres du club breton ne furent pas les derniers à s'en préoccuper : le duc d'Aiguillon, qui présidait d'ailleurs le Comité des finances, avoua l' « état dangereux » des finances publiques et Mirabeau poussa un cri d'alarme : « Si les perceptions ne se rétablissent pas, si l'autorité tutélaire reste sans moyens et sans ressorts, si l'État désorganisé ne présente aux Français que l'arène famélique et sanglante de l'anarchie, nos travaux sont fort inutiles et nos efforts impuissants..... Consacrons donc au moins deux jours par semaine aux finances. »

C'est alors que Necker, dans son mémoire du 24 septembre, proposa l'établissement d'une taxe égale au quart du revenu déclaré par chaque contribuable, proposition combattue par Du Pont de Nemours qui demanda que l'État perçût à son profit les dîmes ecclésiastiques et s'appropriât les biens de l'Église, à condition de prendre à sa charge les dépenses du culte. Mirabeau, par contre, soutint le projet du ministre, appuyé par le Comité des finances. Voici quelles étaient les raisons du grand orateur : ou bien le projet de Necker serait repoussé, et

alors on reprocherait à l'Assemblée de combattre le ministre au moment où il essayait de vaincre le déficit, ou bien il serait voté, et, comme il était inapplicable, Necker serait irrémédiablement compromis aux yeux de la nation. Il s'agissait donc de faire tomber sur l'ex-banquier genevois le poids d'un échec fort probable. La Constituante suivit aveuglément Mirabeau, entraînée par son éloquence véhémente : lorsque le 28 septembre il prononça la fameuse phrase : « La banqueroute, la hideuse banqueroute est là ; elle menace de consumer, vous, vos propriétés, votre honneur, et vous délibérez. »

Ayant ainsi l'approbation de l'Assemblée, Necker apporta, le 1er octobre suivant, le projet de décret réglant le paiement de cette contribution patriotique. Il se heurta à l'opposition d'Adrien du Port, qui observa : « Le désordre et l'état désastreux de nos finances ont été considérés par nos commettants comme les moyens les plus efficaces d'assurer la constitution. Adopter le plan du ministre, c'est établir dans les finances un ordre qui nous ôtera ces moyens. » Le projet ministériel fut néanmoins voté à la séance du 8 octobre.

Or à ce moment l'Assemblée fut transférée de Versailles à Paris et le club breton disparut pour faire place, bientôt après, au club des Amis de la Constitution. Mais avant le départ de Versailles la question de la proportionnalité de l'impôt fut encore discutée, au sujet de l'article 25 de la Constitution dont le projet portait que « toute contribution serait supportée également par tous

les citoyens et tous les biens sans distinction ». Barère demanda la substitution du mot *proportionnellement* au mot *également*, qui peut justifier l'impôt de capitation. Mirabeau se déclara du même avis : « Tous les citoyens, dit-il, n'ont pas les mêmes facultés, ni par conséquent l'obligation de contribuer également au maintien de la chose publique. Tout ce qu'on peut exiger, c'est qu'ils y contribuent en proportion de ce qu'ils peuvent. » De plus, le grand orateur révolutionnaire aurait désiré que l'article prononçât l'exemption des rentes sur l'État, la foi publique étant liée « envers les rentiers qui ont avancé leur argent à l'État dans ses besoins urgents et ont ainsi évité au peuple de nouveaux impôts ». Mirabeau combattit, d'autre part, l'annualité absolue des impôts, contenue dans une autre disposition présentée par le Comité de Constitution : il s'appuya, entre autres arguments, sur la nécessité de pourvoir chaque année à la dette publique et à la liste civile : « Qu'on se figure ce que serait un roi, s'écria-t-il, obligé chaque année de demander à ses peuples les sommes nécessaires pour sa subsistance, pour son entretien ! Si le pouvoir exécutif n'est qu'un meuble d'ostentation, il est trop cher ; si ce pouvoir est nécessaire au maintien de l'ordre, à la protection des citoyens, à la stabilité de la Constitution, craignons de l'énerver par des précautions qui décèlent plus de pusillanimité que de prudence. Si les fonds de la liste civile ne sont pas votés d'avance, le métier de roi est trop dangereux. » Barnave et de la Rochefoucauld furent de cet

avis, mais Robespierre, Pétion, etc., parlèrent en sens contraire, tout en se gardant bien de montrer une hostilité quelconque contre la personne du roi. Comme le dit M. Gomel (1), « ces orateurs soutinrent, d'une part, que le principe de l'annualité de l'impôt était si important qu'il s'appliquait à la dette et à la liste civile aussi bien qu'aux autres dépenses ; d'autre part, qu'il n'était pas à craindre que les représentants du pays se refusassent à voter les contributions nécessitées par le service de la dette publique et par celui de la liste civile ». La Constituante adopta une disposition transactionnelle, mais aucun orateur ne se déclara hostile, en principe, ni à la proportionnalité ni à l'annualité de l'impôt.

Les lois des 14 et 22 décembre 1789 règlent l'organisation administrative et municipale de la France. A l'égard du mode de perception de la taille foncière, cette nouvelle réglementation se contente d'adapter les dispositions existantes à la nouvelle organisation. C'est ainsi que la Constituante maintint la répartition de l'impôt sur les biens immobiliers, qui existe encore aujourd'hui en ce qui concerne les biens-fonds et qui a pour effet forcé les injustices les plus criantes, les inégalités les plus grandes d'une commune à l'autre, d'un arrondissement à l'autre, etc. Avant décembre 1789, la taille était d'abord répartie entre les généralités par le gouvernement, puis entre les élections par le roi en

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 427.

son Conseil, ensuite entre les paroisses par les intendants et enfin entre les taillables par les soins des propriétaires nommés collecteurs et de commissaires des tailles choisis par le subdélégué de l'intendant. En 1789 la Constituante se borna à démocratiser la répartition antérieure : le contingent à distribuer devait être fixé par le législateur ; celui-ci opérait également la répartition entre les départements ; les trois autres répartitions (entre les districts, les communes et les contribuables) seraient respectivement effectuées par les assemblées de département, de district et de commune.

C'est à ce moment que la Constituante consacre une nouvelle discussion à la contribution patriotique, car peu de citoyens paraissaient disposés à faire la déclaration exigée d'eux. Le Comité des finances jugea opportun d'augmenter le délai qui lui était imparti à cette fin. Ce retard provenait en grande partie de la crise industrielle et commerciale que traversait le royaume ; comme motifs, Mirabeau indiqua, encore, dans la séance du 26 décembre, « les commotions communiquées à toutes les fortunes et les inquiétudes généralement répandues par la Révolution ». Malgré son opposition, un décret fut adopté, au cours de la même séance, prolongeant le décret édicté pour les déclarations. A la même époque on vota un décret, en date du 17 décembre, inséré à la suite d'un autre décret, du 28 novembre, qui étendait à la France le régime de la taille réelle, ce qui constituait un progrès, étant donné les défectuosités et les abus de la

taille personnelle. Prieur (de la Marne) et Dubois de Crancé insistèrent en faveur de l'adoption de cette mesure.

Les diverses dispositions d'allure démocratique prises par la Constituante n'accentuèrent pas la rentrée des impôts, déjà fort en retard. Un mémoire de Lambert, contrôleur général des finances, communiqué à l'Assemblée le 2 janvier 1790, appela son attention sur ce point et signala que de nombreuses municipalités entravaient l'application des lois fiscales existantes. Aussi, le 18 janvier, divers orateurs de droite, désireux de remédier à l'état pénible des finances publiques, proposèrent-ils de remplacer les aides, si difficiles à faire rentrer, par un impôt sur le luxe : c'eût été empirer la situation, déjà bien mauvaise, la taxation des objets de luxe rapportant toujours moins que celle des objets d'usage commun. C'est pourquoi divers députés, parmi lesquels figurait Barnave, firent observer qu'il ne pouvait être question d'abolir les aides, tout au moins pour le moment, que leur remplacement par des droits d'octroi plus élevés n'améliorerait pas la situation des contribuables pauvres des villes, et que l'imposition du luxe nuirait à une foule d'industries et augmenterait la misère, déjà assez grande, qui sévissait un peu partout. Charles de Lameth remporta un grand succès en plaisantant la motion philanthropique de la droite et, en particulier, de l'abbé Maury. « Il faut, dit-il, que je lui rappelle que la vertu même a besoin de limites ; qu'en voulant attaquer le luxe, qui

corrompt les mœurs, on ne doit pas oublier que nous ne cherchons pas à constituer une nation nouvelle, mais à régénérer une nation dont le luxe fait la richesse et pour laquelle le luxe est un besoin... On peut d'ailleurs offrir à l'abbé Maury, et à tous les ecclésiastiques dont il est l'organe, une facilité pour remplir leurs vues bienfaisantes. Que le clergé, au lieu de payer pour sa contribution patriotique le quart de son revenu, en donne la moitié ; ce second quart sera versé dans la caisse des départements et employé directement à secourir les indigents. » L'abbé Maury retira sa proposition et la Constituante décréta la formation d'un comité d'imposition.

Le 23 janvier 1790, Anson rédigea au nom du Comité des finances, un rapport dans lequel il montrait la nécessité de conserver provisoirement les anciennes formes de perception de l'impôt ; l'Assemblée admit à peu près ses conclusions, non sans avoir entendu quelques discours violents contre les « financiers ». En outre, le 25, elle rendit un décret maintenant les octrois, les droits d'aides et de gros, etc., et spécifiant que tous les citoyens, quelle que fût leur qualité, y seraient assujettis. De ce fait tombaient encore quelques uns des privilèges subsistants. D'autres décrets furent pris (1), dans le courant de l'année, pour édicter à nouveau que les droits d'aides, d'octrois et autres impositions indirectes continueraient à être prélevés dans la forme accoutumée

(1) 11 avril, 15 et 26 juin, 13, 19 et 20 juillet, 4, 10 et 18 août, 8 et 22 septembre, 30 octobre, 16 novembre et 22 décembre 1790.

Toutes ces décisions montrent que l'anarchie persistait à régner et que les taxes rentraient mal, de nombreux contribuables se refusant à en solder le montant.

On tenta un nouvel effort en mars 1790 pour abolir diverses contributions indirectes. Les membres du Comité des finances confièrent à Du Pont de Nemours le soin de faire un rapport en ce sens. Dans ce document, déposé le 11 mars, Du Pont de Nemours réclame la suppression de la gabelle, des droits de marque sur les cuirs et sur les fers, du droit sur la fabrication des amidons et du droit sur les huiles et les savons. Ces taxes avaient un rendement presque nul, depuis le début de la Révolution, par suite de la mauvaise volonté des assujettis ; mieux valait y renoncer, quitte à se procurer de nouvelles ressources. La droite se déclara favorable aux impôts indirects : Cazalès, Malouet, et l'abbé Maury ne combattirent pas de front les suppressions, ils les auraient voulues moins absolues, désirant qu'on fît face au déficit au moyen d'autres droits indirects. Le résultat de la discussion est compris dans neuf lois des 21 et 22 mars qui abolissent la gabelle et les quatre autres impôts combattus par Du Pont de Nemours, décident que ces droits seront remplacés par des contributions qui accroîtront d'autant le principal de la taille, de la capitation, des vingtièmes et des droits d'entrée dans les villes, autorisent les municipalités à imputer sur les octrois ou sur la capitation ou les vingtièmes la portion de la nouvelle contribution leur incombant en raison de leurs

droits d'entrée, diminuent le délai accordé aux citoyens pour la perception de l'arriéré sur les droits d'aides et tributs analogues, etc.

Quant à la contribution patriotique du quart du revenu, elle continuait à ne pas rentrer. Un député du nom de Démeunier demanda qu'on établit un nouveau délai pour faire les déclarations et qu'il y eût taxation d'office dès l'expiration de ce délai. Dubois de Crance déposa son rapport le 24 mars au nom du Comité des finances : ce texte comprend une condamnation en règle du système de la déclaration, si âprement combattu, aujourd'hui encore, par les adversaires de l'impôt sur le revenu. L'impression des listes de déclarations, disait-il, « outre qu'elle serait très dispendieuse, pourrait entraîner de très graves inconvénients, susciter des haines, donner prétexte à des moyens de reproche ou de jalousie, et livrer des réputations très méritées aux calculs exagérés de la multitude ». La discussion eut lieu les 24 et 27 mars ; le décret auquel elle aboutit peut ainsi se résumer : déclaration obligatoire pour les personnes disposant d'un revenu net de plus de 400 livres ; mais taxation d'office des propriétaires domiciliés ou absents du royaume qui ne feront pas cette déclaration ; délai d'un mois, alloué aux non-déclarants, pour contester cette taxation qui, ensuite, deviendra définitive ; retrait du droit de vote aux non-déclarants. Cette nouvelle décision de l'Assemblée n'obtint pas plus de succès que les précédentes et un nouveau décret fut adopté le 25 octobre 1790, toujours pour faire rentrer l'insaisissable contribution patriotique.

Nous avons parlé, un peu plus haut, de la constitution d'un Comité d'imposition, chargé d'étudier et d'arrêter un nouveau plan d'organisation fiscale. Présidé par le duc de la Rochefoucauld, il comptait, dans son sein, de nombreux parlementaires distingués, parmi lesquels des membres du club des Jacobins : Adrien du Port, Rœderer, Du Pont de Nemours, Talleyrand, Defermon, etc., en faisaient partie. Tous étaient d'accord pour juger avec sévérité le régime de contributions laissé par l'ancien régime. Le duc de la Rochefoucauld déposa sur cette question, le 1er avril 1790, un rapport d'ensemble où il souhaitait la disparition du mot « impôt », ainsi que de « la nomenclature barbare qui en classait les nombreuses et vexatoires espèces », tandis que « le nom de contribution exprime mieux la part que chaque citoyen doit fournir aux frais nécessaires de la société ». Ce document ne contenait guère, d'ailleurs, qu'une critique des taxes existantes, il n'offrait aucune ressource nouvelle, mais il promettait aux représentants de leur soumettre des projets de réforme quelques mois après.

Pendant ce temps la non-rentrée des impôts restait inquiétante et menaçait gravement les finances publiques. Necker avait bien indiqué le 29 mai, à l'Assemblée, que les recettes donnaient un excédent sur les dépenses, mais il dut avouer, le 25 juillet, dans un mémoire à la Constituante, que deux mois auparavant il avait commis une erreur, que des retards s'étaient produits dans la mise en recouvrement de la taille et des autres impôts

directs et des mécomptes dans leur rentrée, que le produit des aides et autres taxes indirectes n'avait cessé de baisser, qu'il y avait eu une grave moins-value dans le rendement de la contribution patriotique, etc. En conséquence, il demandait le vote de noaveaux droits. Au nom du Comité des finances, Vernier lui reprocha, le 2 août, d'avoir émis un avis favorable à la création d'impôts supplémentaires, et Necker abandonna son projet. Le contrôleur général Lambert insista à nouveau, les 10 et 18 août, sur la question de non-paiement des contributions : un décret, daté du 12 septembre, lui donna une satisfaction purement platonique en décidant, nous dit M. Gomel (1), « que les officiers municipaux mettraient au rang de leurs devoirs les plus essentiels celui de veiller à la perception des droits maintenus par l'Assemblée Nationale, que les contribuables en retard dans l'acquittement de ces droits étaient tenus de les payer dans les quinze jours ; que, passé ce délai, les percepteurs devraient dresser les états nominatifs des sommes en souffrance et les remettre aux directoires de district, que les directoires de district les vérifieraient et les enverraient aux directoires de département, que les directoires de département examineraient à leur tour tous les états qu'ils auraient reçus et les transmettraient au contrôleur général, lequel les communiquerait à l'Assemblée, et qu'à l'avenir la situation des contribuables en retard serait

(1) *Op. cit.*, vol. II, p. 236-237.

ainsi suivie mois par mois ». Le même jour, il fut décidé que les impôts seraient payables aussi bien en assignats qu'en monnaie métallique. On espérait en hâter ainsi la perception.

Quelque temps auparavant, 18 août, le duc de la Rochefoucauld avait déposé son second rapport au nom du Comité d'imposition. Ici encore, il combat les errements financiers de l'ancienne monarchie, il affirme le droit de la nation en matière de contributions et il fait une profession de foi en faveur de la proportionnalité des taxes. Au point de vue du régime nouveau à instaurer, il a déjà des idées plus nettes, plus détaillées : « Une contribution répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières vous sera présentée comme la principale, déclare-t-il... Une contribution sur les facultés aura pour base la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons ; cette mesure n'est pas d'une exactitude rigoureuse, mais c'est encore la moins imparfaite que l'on ait pu trouver... Un droit sur les actes, un autre sur les mutations de propriétés et sur le timbre donneront un revenu considérable... Des droits sur les boissons et sur les entrées des villes devront être conservés, parce que vos besoins sont grands, mais le régime vexatoire des aides sera changé en un régime plus doux et plus compatible avec la liberté des citoyens... Les traites de l'intérieur seront supprimées ; un droit unique aux frontières du royaume sera assis sur les importations et les exportations de la manière la moins

désavantageuse au commerce... La culture du tabac, sa fabrication et son débit seront libres... Enfin, les autres branches du revenu, comme les postes, les messageries et d'autres moins considérables, seront améliorées autant qu'il se pourra. » Ce sont là les principaux traits, sauf quelques exceptions et quelques omissions, de notre régime fiscal actuel tel que l'a établi le Consulat. Il faut y voir, au surplus, le résumé des tendances dominantes de l'Assemblée Constituante.

Il est intéressant de rapprocher du rapport du duc de la Rochefoucauld le discours que prononça, le 6 octobre suivant, à la Société des Amis de la Constitution, le député extraordinaire de Bonifacio, Constantini, et qui fut imprimé (1) avec l'approbation du club ; il représente donc bien l'opinion de la majorité des Jacobins à la fin de l'année 1790.

Constantini pose ainsi le problème de l'impôt : « La nation doit fournir à toutes les charges et dépenses de l'État, c'est un axiome indubitable en politique. Toutes les fortunes doivent contribuer proportionnellement à acquitter ces charges, c'est une autre vérité d'éternelle existence, et qui est si palpable qu'on doit être plus que surpris que, pendant si longtemps, les uns aient pu maintenir l'usage contraire, et les autres le souffrir sans réclamation. Toute autre levée sur les biens-fonds que celle qui a pour destination l'emploi aux charges de la

(1) Librairie Baudoin, 24 pages, reproduit dans le *Recueil* de M. Aulard, vol. I, p. 302 et suiv.

société est vexatoire et abusive : cette assertion n'en est pas encore moins constante. »

Les idées financières des Jacobins de la Constituante étaient donc fort peu avancées ; beaucoup de personnes les considéreraient aujourd'hui comme vieillotes, comme ne correspondant plus aux exigences de la justice fiscale, aux aspirations démocratiques et sociales et aux nécessités de la vie politique actuelle. Elles représentaient pourtant un progrès considérable, si on compare les propositions fondées sur elles au système de taxes qui existaient à cette époque.

Constantini se déclare ensuite partisan de deux sortes de contributions, la *contribution personnelle* et la *contribution réelle*. Il examine les idées émises, sous l'ancien régime, par divers auteurs : Linguet (1), Vauban, l'abbé Raynal (2), Condorcet (3) et Necker, et il arrive à cette conclusion que l'impôt unique sur les terres doit être rejeté, qu'il faut s'adresser non seulement aux biens fonciers, mais encore aux autres ressources, de quelque nature qu'elles soient.

Voici maintenant comment il fonde, en théorie, les deux contributions dont il propose l'adoption :

« Le premier soin de la partie commise devant être de

(1) *De l'impôt territorial*, Londres, 1787.

(2) *Aux Etats-Généraux*, Marseille, 1789.

(3) *Essai sur la répartition de la taille et des vingtièmes*, Londres, 1788 ; *Fléau de l'agriculture*, 1789 ; *Crédit national*, 1789 ; *Essai sur la Constitution*, etc.

veiller à la conservation de l'existence physique des personnes, de les prémunir contre toutes les attaques qui pourraient leur être lancées, tant du dedans que du dehors ; il s'ensuit que chacun, retirant le même avantage de ce soin, doit contribuer, en proportion de ses forces, au soutien des établissements qui assurent cette conservation personnelle. De là la nécessité de la *contribution personnelle*.

« Un second point d'obligation de la part des mandataires de la société, c'est de veiller à la conservation de la propriété de chaque individu ; et comme chacun retire plus ou moins d'avantages de cette protection des propriétés, en raison du plus ou du moins qui lui en est dévolu, il est de droit commun que chacun doit contribuer, en proportion de ce qu'il a, au soutien des établissements qui assurent cette conservation des biens réels. De là la nécessité et la mesure de proportion de la *contribution réelle*.

« Telle est la division que nous avons cru pouvoir faire des contributions aux charges de la société, et il nous a paru qu'à ces deux dénominations, *contribution personnelle et contribution réelle*, toutes les charges publiques quelconques devaient se trouver réduites.

« On parvient à répartir la *contribution réelle*, ajoute-t-il quelques pages plus loin, entre tous les individus au moyen de ce que chacun d'eux rapporte au cultivateur par le prix de sa consommation, le remboursement des avances que celui-ci a faites pour tous ceux qui doivent consommer la dépouille de son fonds de terre.

« On parvient à répartir la *contribution personnelle* entre tous les individus en y soumettant ceux qui, par une industrie actuelle, se procurent, sans trouble ni empêchement, un revenu quelconque, et ceux qui, des fruits d'une industrie ancienne, conservent de même, sans trouble ni empêchement, un autre revenu quelconque. »

Toutefois, le système exposé par Constantini et approuvé par les Jacobins surchargeait les revenus fonciers par rapport aux revenus mobiliers : partant des principes que nous avons cités, le représentant de Bonifacio estimait qu'il fallait assujettir les gens dont la fortune était entièrement composée de biens-fonds non seulement à la contribution réelle, mais encore à la contribution personnelle ; les autres citoyens n'étaient, par contre, taxés qu'une seule fois.

Constantini se rendait bien compte de la difficulté d'établir une contribution générale sur les revenus et de la facilité d'évasion des revenus professionnels et mobiliers qui les met, beaucoup plus que les revenus immobiliers, hors des atteintes du fisc. Sa discussion de la question est un modèle de gros bon sens que l'on aurait pu rappeler, avec profit, dans le débat récent sur l'impôt global et personnel sur le revenu : « L'inquisition la plus rigoureuse, dit-il, serait insuffisante pour acquérir des notions positives sur le juste état des affaires de chaque particulier. Pour la *contribution réelle*, rien ne peut échapper. Voilà un terroir, il est possédé par Pierre, Jacques et Paul ; il faut que ce soient eux qui payent ;

mais quand il s'agira de former la cote de *contribution personnelle* de Pierre, si Pierre ne me rend pas un compte exact de sa fortune, s'il ne me présente pas des chapitres distincts de son actif et de son passif, s'il ne me justifie point ce que peut être son revenu, d'un côté en fruits acquis, et de l'autre en produits industriels, si, de ces biens acquis, il en est qui consistent en fonds de terre situés à dix lieues de son domicile, et qu'il ne le déclare pas, s'il en fait de même pour des contrats de constitution qu'il conserve dans son portefeuille, etc., jamais je ne pourrai parvenir à cotiser Pierre dans une proportion relative à son revenu ; et telles sont les difficultés que je rencontre dans la cote de Pierre, telles seront celles que j'éprouverai dans toutes les cotes qui me passeront par les mains. »

L'auteur examine ensuite la possibilité de recourir au loyer comme indice du revenu personnel des citoyens. Ici encore il donne des arguments qui ont été repris bien souvent et dont se servent aujourd'hui les adversaires de l'impôt proportionnel sur les loyers que constitue la contribution mobilière actuelle dans la grande majorité des communes : « Combien ne voit-on pas, observe-t-il, de particuliers extrêmement aisés, de vieillards, de célibataires, de prêtres, de gens isolés de toutes les classes, qui se plaisent, soit par avarice ou par goût, à vivre resserrés dans des réduits tout à fait mesquins, tandis que des chefs de famille, de simples artisans, dont les facultés sont infiniment plus médiocres, se voient obligés de tenir

des emplacements considérables, soit en raison de leur nombreuse suite, soit par rapport à la possibilité d'exercer certaines professions qui, pour n'être quelquefois pas très lucratives, nécessitent des laboratoires bien plus vastes que ceux qui suffisent pour exécuter les travaux qui le mieux attirent l'or. »

Le loyer n'étant pas en proportion exacte du revenu ou du capital, Constantini revient à l'imposition globale du revenu, qui, pourtant, avait suscité ses critiques. Il recourt au mode suivant pour l'estimation des *facultés personnelles* : les citoyens déclareront eux-mêmes leurs fortunes à une commission, nommée par l'assemblée de département, qui, la fraude ne se présumant pas, devra s'en rapporter à leur bonne foi, puis soumettre ces déclarations à des corporations formées de tous les contribuables du même état ou de la même profession qui, à raison de cette analogie, seront le plus susceptibles de connaître leurs fortunes réciproques ; les décisions de ce groupement seront ensuite examinées par l'assemblée générale de la paroisse ou du district ; et finalement la commission du département statuera définitivement sur le montant de l'évaluation de la fortune de chaque citoyen. Il y a là un mélange de déclaration et de taxation, comme à peu près dans toutes les lois et propositions d'impôt sur le revenu.

En somme, Constantini réduisait à deux seules taxes le système fiscal si complexe qui existait alors : d'une part l'impôt foncier et de l'autre l'impôt global et person-

nel sur le revenu, tous deux perçus selon un tarif proportionnel. Contrairement au duc de La Rochefoucauld, il faisait table rase de toutes les contributions indirectes. Il n'en tenait même aucun compte. Et, comme nous le verrons, le plan qu'adopta plus tard l'Assemblée Législative n'est pas très différent du projet du représentant de la ville de Bonifacio.

Dans un autre discours, qu'il tint le 8 du même mois, au même endroit, Constantini examina la question du paiement de l'impôt foncier en argent ou en nature. Cette fois encore, le club donna son approbation à l'impression de la brochure qui contient le compte rendu *in-extenso* de la conférence (1). Constantini y combat avec raison le système du prélèvement en nature, cher à Vauban et à Linguet, et il y préconise la proportionnalité de l'impôt, non pas au revenu net ou au revenu brut, mais à la valeur vénale des propriétés foncières ; sur ce point, ses suggestions n'eurent aucun succès.

A la même époque où la Société des Amis de la Constitution s'intéressait à l'établissement de nouveaux impôts destinés à remplacer tous les droits existants, la Constituante supprima les traites intérieures, dont l'abolition était réclamée par la plupart des cahiers. Goudard, négociant à Lyon, membre du club, avait rédigé en août un projet de décret où parmi d'autres motifs, il donnait celui-ci : « Une marchandise expédiée de Bretagne et

(1) *L'impôt doit-il être payé en nature ou en argent*, Paris, Baudoin, 11 pp.

allant en Provence par terre est assujettie à huit déclarations et à autant de visites, acquitte sept droits différents, change deux fois de voituriers, éprouve de grands retards, souvent des avaries ; les conducteurs ont toujours deux acquits à caution à renvoyer ; et combien de saisies combien de procès ! Il faut remplir les mêmes formalités, acquitter les mêmes droits, pour ce qui est expédié de la Flandre, de l'Artois, du Hainaut, du Cambraisis et de la Guyenne pour la Provence. Ce qui est enlevé de Toulon pour Brest est arrêté et paye des droits à six bureaux différents... Les productions de votre sol sont en quelque sorte rendues étrangères à la France, elles ne traversent le royaume qu'au milieu d'une armée fiscale... Nos marchandises nationales n'arrivent à destination qu'après avoir acquitté des droits souvent plus forts que ceux qui sont dus à l'importation d'une marchandise étrangère de même nature et de même qualité. » Le député jacobin avait donc pris la défense du « laisser-passer », de la liberté du commerce à l'intérieur du pays. Sa thèse, renouvelée de Gournay, des Physiocrates et de tant d'autres écrivains, fut fort bien accueillie par l'Assemblée qui, le 31 octobre, abolit toutes les traites intérieures.

Cette nouvelle suppression de recettes était une mesure des plus louables, mais alors le déficit croissait, et certains esprits très pondérés envisageaient l'avenir sans confiance. Lebrun, dans un rapport daté du 18 octobre, énumère les mécomptes du Trésor et attire l'attention de

la Constituante sur l'excédent des dépenses. Le contrôleur général Lambert pousse également le cri d'alarme dans sa lettre du 27 novembre au président de l'Assemblée. Rien n'y fit, les représentants préférant voter des ressources extraordinaires, que nous examinerons dans le chapitre suivant, que de rendre aux finances publiques leur stabilité et de recourir à des recettes ordinaires ; il est vrai, on peut l'admettre, que le problème était difficile à résoudre, en raison du désordre auquel se trouvait livrée la France entière et que laissait subsister et empirer le manque de force dont le gouvernement était alors affligé.

Une telle situation ne pouvait durer. Il fallait en finir en modifiant de fond en comble le système fiscal, en instaurant à la place des anciens impôts, détestés, des taxes nouvelles qui, ralliant le suffrage de la masse, pourraient être appliquées sans résistance sérieuse. C'est à cette tâche que la Constituante allait s'atteler à la fin de l'année 1790.

Le Comité de l'imposition avait une fois de plus confié le rapport relatif à l'impôt foncier au duc de La Rochefoucauld qui en donna lecture le 11 septembre. Ce représentant y étudie spécialement les deux questions suivantes relatives à cette contribution : faut-il en faire un impôt de *répartition* ou un impôt de *quotité* ? doit-on le prélever en *argent* ou en *nature* ?

Sur le premier point, le duc de La Rochefoucauld se déclare favorable au procédé de la répartition, car les

contributions doivent avoir pour mesure les besoins de l'Etat, qui sont constamment variables, et par suite s'élever à une somme déterminée, et non pas à un pourcentage quelconque d'une somme indéterminée. Déjà Necker avait compté, parmi ses principales réformes, la fixité qu'il avait donnée au contingent de la taille. On peut en dire de même du projet de subvention territoriale soumis en 1787 à l'Assemblée des Notables. La Rochefoucauld invoquait encore un autre argument : la surveillance mutuelle que ne manqueraient pas d'exercer les uns sur les autres les contribuables de la commune entre lesquels le conseil municipal répartirait les contributions : en effet, s'il y a répartition, la décharge des uns se fait aux dépens des autres ; si, au contraire, il y a quotité, la moindre taxation de certains ne nuit en rien à leurs concitoyens. En ce qui concernait d'autre part la question de la perception en nature ou en argent, La Rochefoucauld repoussait le premier mode, parce qu'il frappait le produit brut et non pas le produit net, que les frais de recouvrement étaient élevés, que de grandes complications surgiraient et qu'il constituerait un obstacle aux améliorations culturales ; il reconnaissait par contre que la perception en nature ne forçait le contribuable à payer que s'il récoltait quelque chose.

Le rapporteur proclamait aussi que le nouvel impôt frapperait toutes les terres du royaume, sans aucune exception. Son montant devait être fixé à 240 millions en principal, plus 60 millions de sous additionnels ; il arri-

vait ainsi à ces chiffres : les vingtièmes et autres impositions territoriales, la taille et ses accessoires, la capitation, les dîmes tant ecclésiastiques qu'inféodées donnaient chaque année 279.500.000 livres ; de plus les propriétaires et les cultivateurs acquittaient au moins la moitié de la gabelle et du droit sur les cuirs, soit 34.500.000 livres. La terre payait donc en tout 314.000.000. La situation financière étant toujours aussi mauvaise, les taxes foncières devaient continuer à rapporter à peu près la même somme au Trésor, soit 300 millions ; mais comme des améliorations étaient prévues pour les années ultérieures, le duc de La Rochefoucauld prévoit qu'en principe une somme de 240 millions suffirait par la suite, et que l'on pourrait graduellement diminuer le nombre des sous additionnels. Grâce à l'assujettissement à l'impôt de tous les privilégiés d'autrefois, le rapporteur voyait dans la réforme proposée une amélioration considérable pour ceux qui, auparavant, étaient seuls imposés.

Ce plan vint en discussion le 16 décembre ; Bouche et Dubois de Crancé demandèrent que la contribution foncière fût un impôt de quotité et qu'elle fût perçue en argent ou en nature, suivant les communes, d'après ce que déciderait la municipalité. La première partie de leur amendement était excellente, mais l'Assemblée le repoussa tout entier. D'autres membres reprochèrent au projet de partir de cette idée fausse que l'agriculture est la source de toutes les richesses et de ne pas atteindre

les revenus autres que ceux des immeubles. « Mais, dit M. Gomel (1), la majorité avait son siège fait : elle ne trouvait rien d'excessif à faire supporter à ceux-ci (les propriétaires fonciers) une contribution équivalente aux trois cinquièmes de la masse des impôts, parce qu'elle estimait, avec l'école physiocratique, qu'ils récupéreraient, dans les prix de vente des productions agricoles, la plus grande partie de cette contribution et que, dès lors, ils n'en feraient en quelque sorte que l'avance. Elle vota donc le projet, ainsi qu'une instruction qui en est le commentaire détaillé, à la séance du 23 novembre 1790.

En somme les principales caractéristiques de cette loi étaient les suivantes : proportionnalité, abolition des privilèges, perception en argent, répartition, imposition du revenu net, importance prépondérante accordée aux propriétés immobilières. Voici maintenant quelques détails d'application : Le revenu net est défini « ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut, des frais de culture, semences, récolte et entretien », et « le revenu imposable est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé ». Ces deux définitions ont d'autant plus d'importance qu'elles ont été reproduites dans la loi du 3 frimaire an VII qui règle encore, à l'heure actuelle, la taxation des immeubles non bâtis. Bien que la loi de 1790 n'emploie pas le mot de valeur locative, il résulte

(1) *Op. cit.*, vol. II, p. 320.

bien de l'instruction qui lui est annexée que c'est d'après cette base que devait être déterminé le revenu net imposable, car s'il avait fallu pour chaque parcelle opérer du revenu brut toutes les déductions prévues pour le transformer en revenu net, on aurait eu à effectuer un travail immense, d'une complication telle qu'il est impossible de croire que l'on eût pu y arriver.

D'autre part, la loi de 1790 remplace par des officiers municipaux les préposés officiels, chargés encore, dans beaucoup d'endroits, de former les états indicatifs des propriétés et d'y inscrire l'évaluation du revenu de chacune d'elles. Ce décret n'édicte pas la formation d'un véritable cadastre, mais il décide l'établissement de relevés dressés sans arpentage, ni plan, donnant seulement la situation et la contenance approximative des propriétés individuelles, avec détermination de leur revenu. Les officiers municipaux, chargés de tous ces travaux, étaient solidairement responsables des retards qui surgissaient dans le recouvrement.

Mentionnons encore les dispositions que voici : déductions relatives au revenu des maisons, fabriques, manufactures, etc., allouées en raison du dépérissement des bâtiments ; exemptions accordées aux marais desséchés, aux plantations nouvelles de vignes, de bois, d'arbres fruitiers, aux friches mises en culture, etc. ; autorisation aux contribuables de réclamer une décharge s'ils sont cotisés à une somme plus forte que le sixième de leur revenu net foncier à raison du principal de la contribution, etc., etc.

Ce court exposé montre que, malgré certaines imperfections, la loi de 1790 représente un travail très solide. Certes, comme le dit M. Stourm (1), « dans son ensemble, dans ses dispositions essentielles, la loi de 1790... se rattache par des liens continus et manifestes au passé. Ce n'est pas diminuer son mérite que de la juger ainsi. On ne crée qu'en perfectionnant : rien ne sort, à proprement parler, du néant. Loin donc de chercher à dissimuler les emprunts que l'Assemblée Constituante fit aux régimes antérieurs, il faut la féliciter d'avoir eu la sagesse de prolonger l'ère de progrès qu'elle trouvait ouverte. Dans cette voie, si des événements révolutionnaires n'avaient bouleversé la société, elle serait parvenue à achever la transformation nécessaire à son salut qu'entrevoyaient les grands esprits de la fin du XVIII[e] siècle ».

En effet le législateur de 1790, jacobin ou non, a su habilement faire la part des choses, prendre de l'ancienne taille tout ce qui pouvait se justifier d'une façon quelconque et mettre de côté ses tares et ses excès. Son œuvre fut solide, avons nous dit, car la loi de frimaire an VII s'en est inspirée sur une grande échelle. Nous vivons donc aujourd'hui, du moins en ce qui concerne la propriété non bâtie, sur la réforme opérée par la Constituante et par là, dans une certaine mesure, sur la législation de l'impôt foncier telle que l'avait édifiée l'ancien régime. Les deux seules critiques par lesquelles nous

(1) *Op. cit.*, vol. I, p. 165.

terminerons cet exposé de la loi de 1790 sont d'une part le maintien du système de la répartition, maintenant aboli en ce qui concerne la propriété bâtie, et d'autre part la trop grande importance relative donnée à la taxation des immeubles, idée inspirée, nous l'avons vu, par les dogmes de l'école physiocratique.

Cependant l'Assemblée n'avait pas eu l'intention de subordonner complètement ses décisions à ces dogmes ; elle n'avait pas voulu établir un impôt unique sur le produit net des immeubles. La Déclaration des Droits de l'Homme lui imposait l'obligation d'atteindre tous les revenus, quelles que fussent leur nature et leur source. Defermon, l'un des fondateurs du Club breton, fut désigné par le Comité d'imposition comme rapporteur du projet de contribution mobilière, et il lut son travail à la Constituante le 19 octobre.

Defermon se proposait un double but : asseoir la taxe sur le montant du revenu calculé avec le maximun d'exactitude et supprimer les procédés inquisitoriaux et vexatoires employés dans l'établissement et la perception de la taille personnelle et des vingtièmes. Ces deux objets semblent quelque peu contradictoires : en effet la fixation du revenu mobilier est en général d'autant plus exacte, que le fisc multiplie ses procédés d'investigation, voire même de délation, et d'autant plus inexacte qu'il accorde sa confiance aux déclarations que lui présentent les contribuables. Defermon a pourtant essayé, au moyen d'un détour, de concilier les inconciliables, après

avoir rejeté, tout à tour, la taxation d'office et la déclaration : il s'agit de l'imposition du revenu d'après les signes extérieurs.

L'ancien régime avait bien tenté quelque chose dans ce sens quand il institua la capitation : cette contribution présumait le revenu selon la situation sociale des sujets ; mais cette mesure était tout à fait arbitraire et inexacte et elle avait soulevé de vives objections. Defermon estimait au contraire que le revenu a une relation fixe avec le loyer. « Nous avons pensé, dit-il, que la base d'évaluation la moins fautive et la seule générale serait le loyer d'habitation. Tous les hommes ont besoin de se garantir des injures du temps ; chacun satisfait à ce besoin avec plus ou moins de dépense en raison de ses facultés ; s'il se trouve des hommes qui, par avarice, renoncent aux commodités que leurs facultés leur permettraient de se procurer, il faut renoncer à les faire contribuer comme ils le devraient. » Cette dernière phrase montre que son auteur n'ignorait pas que tout indice est trompeur ; il ajoute d'ailleurs que le loyer n'est « que l'indication la plus vraisemblable des revenus de l'industrie et des richesses mobilières, et il est sage de ne pas asseoir une trop forte contribution sur une base qui ne consiste que dans une proportion ».

Afin que la contribution mobilière ne se superposât point à la contribution foncière, Defermon proposait qu'elle s'appliquât au revenu présumé, déduction faite du produit net soumis à l'impôt sur les terres. D'autre

part, Defermon, n'estimant pas nécessaire de s'en tenir à la rigoureuse égalité proportionnelle réclamée par la quasi-unanimité des cahiers des trois ordres, voulait que la nouvelle taxe ménageât le pauvre et atteignit le riche dans toutes les manifestations de sa richesse. Il concluait en effet en faveur de l'adjonction à la contribution mobilière d'une taxe d'habitation proportionnelle à la valeur locative des appartements et des maisons, de droits sur les domestiques, les chevaux et les mulets de selle ou de carrosse et d'un impôt personnel égal à la valeur de trois journées de travail. Devaient être exempts de ce dernier tribut les journaliers hors d'état de l'acquitter : « Nous avons pensé, déclarait-il, que la contribution ne devait être assise que sur le revenu qui n'est pas indispensablement nécessaire à la conservation de l'individu, et que ce serait prendre sur le nécessaire absolu que de demander une contribution à celui qui ne gagne que le plus médiocre salaire et n'a d'autre habitation que celle indispensable. Nous vous proposons de n'asseoir aucune taxe sur les citoyens qui sont dans ce cas. » Enfin Defermon demandait une modération de la contribution mobilière pour les pères de famille ayant plus de trois enfants à leur charge.

Le 22 octobre, la Constituante entreprit la discussion du projet Defermon. Certains membres, critiquant le système indiciaire, trop souvent trompeur, réclamèrent pour les municipalités le droit d'imposer les citoyens d'après leurs facultés directement présumées, mais

Rœderer apporta l'appui de sa parole au Comité d'imposition, de sorte que la contribution proposée fut admise sans grandes modifications. Un député ayant demandé la taxation spéciale des rentes sur l'Etat, Mirabeau protesta avec fougue, le 28 octobre et s'étonna de ce que l'Assemblée eût consenti à laisser, même momentanément planer « de l'incertitude sur l'indemnité absolue dont les rentes doivent jouir ». D'autres amendements furent également repoussés. Voici les principaux :

Imposition d'un taux plus élevé sur les revenus des capitaux que sur les revenus professionnels ;

Etablissement du même pourcentage sur les revenus mobiliers que sur les revenus fonciers ;

Institution d'un tarif progressif, déduisant, à titre de minimum d'existence, 600 livres de chaque revenu, et s'élevant de 2 fr. 50 à 10 0/0 (proposition de du Buat, député de la noblesse de Meaux, rejetée après une intervention de Le Chapelier en faveur de la proportionnalité).

Cette discussion montre que dès cette époque les Assemblées avaient à discuter les mêmes questions de justice fiscale qu'en ce moment. Déjà l'on opposait l'un à l'autre les principes de la proportionnalité et de la progressivité, déjà l'on rencontrait des partisans de la discrimination, déjà les représentants des régions agricoles se plaignaient de la surtaxation de la richesse foncière par rapport à la fortune mobilière. Les deux tendances modérée et avancée se heurtaient à chaque instant.

et cependant les Jacobins appartenaient en grande majorité à la première.

Le projet Defermon, légèrement retouché, fut voté le 13 janvier 1791. Il comporte les taxes suivantes :

1° La cote mobilière, qui frappe d'un taux de 5 0/0 (5 fr. 55 avec les centimes) le revenu déterminé d'après le loyer. Les contribuables pourvus d'un appartement cher sont considérés comme ayant proportionnellement moins de loyer que ceux qui habitent des logements à bon marché ; l'article 18 est ainsi libellé : « Les loyers de 12.000 livres et au-dessus seront présumés être du douzième et demi du revenu des contribuables ; — ceux de 11.000 à 12.000 livres, du onzième et demi ; — ceux de 10.000 à 11.000 livres, du onzième ; — ceux de 9 000 à 10.000 livres, du dixième et demi... ; — ceux de 3.000 à 3.500 livres, du septième... ; — ceux de 1.000 à 1.500 du cinquième ; — ceux de 500 à 1.000 livres, du quart ; — ceux de 100 à 500 livres, du tiers ; — ceux au-dessous de 100 seront présumés être de la moitié des revenus des contribuables. » Ce droit était donc progressif par rapport au loyer *réel*, mais proportionnel par rapport au revenu *supposé*. Defermon le justifiait par ces considérations : « Le tarif présente, à raison de la différence des loyers, une progression croissante ; progression que nous croyons indispensable, parce qu'il est reconnu que le pauvre prélève sur son revenu une somme plus forte pour la dépense de son loyer, et, comme c'est sur le revenu que l'imposition doit porter, il est nécessaire, pour la

rendre toujours proportionnelle au revenu, qu'en prenant pour base de l'indication des facultés une nature de dépense qui est d'autant plus forte que le revenu est plus faible, la progression du taux de l'imposition soit en raison inverse du rapport de cette nature de dépense avec le revenu sur lequel elle est prélevée. » De l'avis du rapporteur, il y avait donc en apparence *progression*, mais en réalité *proportion* (1). M. Stourm prétend au contraire qu'il s'agit là d'une taxe véritablement progressive : « Du moment, dit-il (2), que la base première était entachée d'une évaluation progressive, l'application postérieure à cette base progressive d'un tarif proportionnel ne modifiait pas le caractère de l'impôt. »

Il y a là, semble-t-il, une simple querelle de mots ; l'intention de Defermon, nettement déclarée, était de rendre l'impôt proportionnel au revenu, malgré le recours à un indice plus ou moins fidèle. Le seul reproche que l'on soit autorisé à adresser à ce constituant, c'est qu'il a agi de façon tout à fait arbitraire dans sa détermination du revenu d'après le loyer. Au moyen de statistiques laborieusement établies, on pourrait arriver à quelques indications sur le rapport réel de ces deux éléments, mais en 1790 rien ne permettait de dire qu'un loyer de 600 livres correspondait à un revenu de 2.400 francs et qu'un loyer de 20.000 livres indiquait un revenu de 250.000 fr.

(1) Voir l'opinion contraire de Mathieu-Bodet dans *Les Finances françaises de 1870 à 1878*, t. II, p. 72.

(2) *Op. cit.*, t. I, p. 252.

2° La taxe d'habitation frappait également les valeurs locatives ; elle était fixée au trois centième du revenu présumé d'après le loyer d'habitation ; ici, contrairement à ce qui avait lieu pour la cote mobilière, on ne déduisait pas le revenu déjà frappé par la contribution foncière.

3° La contribution personnelle égale à trois journées de travail, frappant tous les citoyens, quelle que soit leur qualité, sauf les indigents. La valeur de la journée, déterminée par le directoire du département sur la proposition de chaque directoire de district, doit représenter « ce que gagnent communément l'homme de peine, le journalier employé aux travaux communs de la terre » Ce droit n'est donc qu'une taxe civique, revêtant la forme d'une capitation fixe, contrairement aux exigences du principe de l'égalité proportionnelle.

4° L'impôt sur les domestiques. Il s'agit ici d'un droit somptuaire, destiné à réfréner le luxe, et en même temps d'une contribution sur le revenu présumé d'après le nombre de domestiques. Cette taxe n'est pas proportionnelle au nombre de domestiques, mais Defermon et l'Assemblée la considéraient comme approximativement proportionnelle au revenu. Elle s'élevait à 3 livres pour le premier domestique mâle, à 6 livres pour le second et à 12 livres pour les suivants ; elle était réduite de moitié pour les domestiques du sexe féminin. Elle n'atteignait pas les servants et servantes non attachés au service personnel du maître (apprentis, valets de ferme, jardiniers, etc.).

5° La taxe sur les chevaux et mulets d'agrément avait tout à fait les mêmes caractères d'impôt somptuaire et de contribution portant sur le revenu supposé ; elle se montait à 3 livres par cheval ou mulet de selle, à 12 livres par cheval ou mulet de carrosse, et ne frappait ni les chevaux de louage, ni ceux des officiers.

M. Gomel loue vivement la Constituante d'avoir voté cet impôt assez complexe ; il met en lumière le fait de n'avoir pas rejeté toutes les charges de l'Etat sur la propriété foncière et d'avoir évité l'inquisition au moyen du recours aux signes extérieurs. « En décidant que chaque contribuable supporterait la contribution mobilière d'après la valeur locative de son habitation, d'après le nombre de ses domestiques et de ses chevaux, ajoute-t-il (1), elle espérait avec raison que nul ne parviendrait à se soustraire à l'imposition lui incombant légitimement et que l'on ne verrait plus la faveur, la crainte, les dissimulations, l'intrigue influer sur le montant des cotes individuelles. Celles-ci devant à l'avenir correspondre à l'importance du revenu mobilier, tel qu'il résultait du chiffre du loyer, il y avait plus de chances pour qu'elles fussent exactes, que lorsqu'elles étaient fixées en raison d'une estimation arbitrairement faite de la fortune et des gains des redevables. Enfin, c'est un des mérites de la loi de 1791 d'être restée fidèle au système de la proportionnalité de l'impôt, de n'avoir pas rejeté sur les

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 338-339.

gros revenus, au moyen d'un tarif progressif, une portion de l'impôt dont les faibles revenus se seraient trouvés soulagés, et malgré l'affranchissement de toute taxe accordé aux citoyens ne vivant que d'un médiocre salaire, d'avoir maintenu la règle que chaque Français doit subvenir aux charges publiques proportionnellement à ses ressources. »

Certes la Constituante, en votant la contribution mobilière, avait fait preuve d'une louable modération et d'un grand esprit d'opportunité. Mais on peut reprocher à son barème relatif au calcul du revenu d'après le loyer d'avoir adopté une mesure uniforme pour toute la nation. Aussi, avant le vote définitif, la Société des Amis de la Constitution avait elle fait imprimer — mais en vain — les observations qui lui furent soumises, à ce sujet, par son membre Jean-Jacques Thomas, soldat citoyen de la section des Lombards, futur membre de la Convention et membre de la Cour d'Appel de Paris en 1800 (1). Voici quels sont les principaux points soulevés dans ce mémoire, qui fut lu au Club le 5 novembre.

Thomas observe tout d'abord que le loyer présumé n'a aucune proportion avec le loyer, surtout dans les basses classes. « Peut on supposer, dit-il, qu'un homme à Paris, qui..... a un logement de 60 livres ne se fasse que

(1) *Observations sur le tarif d'imposition considéré en lui-même et relativement à Paris, surtout dans sa progression et son rapport avec le commerce*. Paris, Impr. nationale, 1790, 8°, 27 p.

300 livres de revenu ? Il ne lui resterait donc que 240 livres.

« Sur lesquelles le tarif lui ôte :

1° Impôt comme citoyen actif . . .	2 livres 5 sols
2° Cote d'habitation	1 — —
3° 15 fois sa cote d'habitation pour atteindre sa cote de facultés	15 — —
Soit.	18 livres 5 sols

« Il ne lui resterait donc que 221 livres 15 sols pour vivre, lui, sa femme et ses enfants. »

De plus le loyer d'habitation dans un hameau ne doit pas être supposé comme étant dans la même proportion avec le revenu que le loyer de l'habitation dans une ville et surtout à Paris. La plus forte dépense, pour la population laborieuse, est à Paris celle du loyer, alors qu'il n'en est pas de même à la campagne. Thomas demande donc à la Constituante de « jeter le tarif au feu et en faire un autre ». « Au lieu de dire : le prix du loyer est en campagne le dixième du revenu, déclare-t-il, et également à Paris, il faudrait dire : le même prix du loyer qui représente en campagne le dixième du revenu, ne représente à Paris que le cinquième et peut-être moins pour certaines classes, puisqu'à Paris il en coûte beaucoup plus d'argent pour se loger qu'il n'en coûte à la campagne, toutes choses égales d'ailleurs. » Et plus loin il insiste encore : « Je ne cherche donc point à favoriser Paris aux dépens des autres villes ; mais je voudrais qu'on fût juste envers

toutes, et qu'on n'affectât pas de vouloir écraser Paris pour avoir l'air de soulager les autres. »

Thomas estime également qu'il y a trop peu de degrés dans l'échelle proposée par Defermon et que l'égalité de barème pour toutes les classes de la société est très défavorable au commerce en général et, en particulier, au commerce parisien alors que les négociants, les industriels et les travailleurs constituent la partie la plus intéressante de la nation. « En attendant, fait-il, je m'occupe des gens laborieux et honnêtes, et je vous propose pour les soulager :

« 1° Une *grande réduction* dans le tarif pour Paris, et surtout dans sa *progression*. Au lieu de partir d'un cinquième à un septième et demi (ce qui fait d'un seul bond une moitié en sus), je voudrais qu'on s'arrêtât à tous les intervalles de demies et d'entiers, d'entiers et de demies.

« Exemple : d'un cinquième à un cinquième et demi, d'un cinquième et demi à un sixième, ainsi de suite ;

« 2° Je demanderais deux tarifs :

« L'un très favorable pour le commerce.... c'est-à-dire pour les gens travaillant et, partant, utiles ; l'autre bien plus fort pour les rentiers, qui n'ont que la peine de vivre. »

Cette deuxième idée a déjà un caractère assez démagogique et s'écarte des désirs d'égalité, manifestés par la Déclaration des droits de l'homme ; elle laisse pressentir la guerre aux riches que les Jacobins de la Première République allaient faire avec tant d'ardeur ; elle est une

infraction aux sains principes de l'impot, en vertu desquels toute taxe ne doit avoir d'autre objet que de suffire aux besoins du Trésor et non pas d'essayer de modifier la distribution des fortunes et de punir de leur richesse les détenteurs de valeurs mobilières.

Enfin Thomas terminait son travail en demandant la diminution d'une grande partie des droits qui pesaient sur les entrées à Paris, de façon à permettre à la métropole de devenir une cité industrielle et un vaste entrepôt.

Après avoir remanié la taxation des immeubles et des meubles, et jeté les bases des futures contributions foncière et personnelle-mobilière, la Constituante s'attaqua aux droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier qui correspondaient à notre enregistrement actuel. Ces taxes comportaient une extrême complexité et fournissaient à la chicane un inépuisable aliment : elles étaient très impopulaires et pourtant elles ne rapportaient au Trésor que 10 à 15 millions par an. Ce fut à Talleyrand qu'incomba le soin de soumettre à l'Assemblée le projet de réforme : l'évêque d'Autun s'en acquitta le 22 novembre.

Talleyrand flétrit les taxes en question telles que les avait organisées l'ancienne monarchie : mais il en approuve le principe. Il est juste de tarifer « les actes qui contiennent des dispositions entre les membres d'une même société », dit il, parce que celle-ci est intéressée à les connaître et à en conserver la trace pour mettre ces formalités à la charge des personnes auxquelles elles

profitent. Il convient de remplacer le régime existant, ajoute-t-il, « par le produit d'une formalité simple, unique, sous le nom de droit d'enregistrement. Ce droit serait applicable à tous les actes, tantôt par une taxation positive, tantôt par un tarif gradué dans une proportion relative et toujours dans les principes de la plus parfaite analogie avec les facultés des contractants, reconnue par l'objet même des transactions, seule mesure qu'il soit possible d'adopter. Et remarquez l'avantage si essentiel et si nouveau de l'unité dans le système de cette imposition : unité de principes, unité de perceptions, connaissance toujours certaine et positive du montant de la dette que le contribuable doit acquitter et que le percepteur doit recueillir. Cette simplicité forme le contraste le plus marqué avec l'effrayante complication du régime antérieur. » (1)

La loi du 5-19 décembre 1790 qui fut la conséquence de ce rapport réalise en effet un progrès incontestable sur la législation précédente en matière d'insinuation et de contrôle. Elle y pousse cependant de profondes racines et M. Stourm reproche âprement à Talleyrand de l'avoir passée sous silence : « Ce rapport mieux rédigé que la plupart des autres documents législatifs de l'époque, dit-il (2), n'en conservait pas moins avec eux cette analogie constante, consistant à ne jamais parler du passé, à laisser dans l'ombre tous les précédents, à

(1) Ce rapport fut également signé par La Rochefoucauld, Douchy, Defermon, Rœderer et Dallarde.

(2) *Op. cit.* 1er vol., p. 403-404.

s'efforcer de paraître créer un système absolument nouveau, sortant de toutes pièces du cerveau de ses auteurs. Si jamais, au contraire, une loi procéda du passé, ce fut celle du 19 décembre 1790. Son rapporteur, placé dans un autre milieu, n'eût pas manqué de le reconnaître. Mais, en vertu d'un mot d'ordre universellement observé, il se tut, et ne laissa soupçonner que dans quelques phrases l'existence d'une organisation antérieure. Peut-être Talleyrand a-t-il été, en effet, un peu partial à l'encontre des institutions de l'ancien régime, mais le fait que le législateur révolutionnaire de 1790, jacobin ou non, a eu constamment recours à ces institutions, les a modifiées et améliorées, au lieu de les renverser de fond en comble, montre qu'ils n'étaient pas agités par les passions sectaires qu'on leur a souvent attribuées, qu'ils savaient être d'habiles réformateurs et non pas des destructeurs inintelligents. Si, par la suite, leur politique générale et, en même temps, leur politique financière sont devenues violentes, imprévoyantes, il faut en faire remonter la responsabilité, plutôt qu'à eux, aux ennemis de l'intérieur et de l'extérieur dont les attaques incessantes nécessitaient une défense de tous les instants et ne permettaient pas de légiférer avec calme et réflexion, comme il est possible de le faire en temps de paix.

M. Gomel, dont on ne peut nier l'hostilité pour les hommes et les choses de la révolution, admet d'ailleurs que, si la loi de 1790 s'inspire beaucoup du passé, elle contient pourtant d'excellentes modifications : énumé-

rations plus complètes, définitions plus claires, classifications plus logiques, suppression d'omissions injustes et de privilèges (1). Le privilège qu'avaient les notaires de Paris d'échapper au contrôle pour les actes rédigés en leur étude disparaît. La progression à rebours, si critiquable, des droits sur les actes dont les objets ont une valeur déterminée, fait place à une proportionnalité exacte. Il en est de même des actes dont les objets ne sont pas évalués : contrats de mariage, testaments, etc., mais tandis que ceux de la 1re catégorie payent, suivant les cas, de 5 sous à 4 livres pour 100 livres, ceux de la seconde sont assujettis à un droit du quinzième du revenu des contractants ou testateurs, et ce revenu est évalué d'après leur cote d'habitation dans la contribution mobilière. Cette disposition qui fonde des droits d'enregistrement sur les facultés présumées des contribuables est assez curieuse, mais d'application difficile et de caractère illogique. Elle était cependant préférable au procédé employé auparavant, mais elle n'était pas originale, puisque les anciens édits sur le contrôle faisaient varier le taux des mêmes droits suivant la qualité et non pas les ressources des personnes.

Le reproche le plus sérieux que l'on ait adressé aux droits d'enregistrement de la loi de 1790 consiste dans la facilité de la fraude. « Cette loi de 1790, dit le *Répertoire de législation et de jurisprudence* de Dalloz (2), suivit à

(1) *Op. cit.*, vol. II, p. 348.
(2) 2e édition, V° *Enregistrement*, p. 14.

peu de chose près le système de la loi de contrôle. Elle se ressentit des idées dominantes de l'époque : confiante dans la loyauté des contribuables, elle ne réserva au Trésor aucun moyen de découvrir et de poursuivre les mutations secrètes ; elle laissa ainsi la porte ouverte à la fraude, et par là elle diminua dans une proportion considérable les recettes du Trésor. » Aussi d'autres lois complémentaires intervinrent-elles par la suite qui eurent pour effet de réprimer plus sérieusement la dissimulation de la matière imposable.

A cette époque, la situation politique du pays ne cessait d'empirer. La crise religieuse, alimentée par la confiscation des biens de l'Eglise, l'abolition des ordres monastiques, le vote de la constitution civile du clergé et le serment des ecclésiastiques commençait à troubler une grande partie de la nation. Des désordres éclataient en Bretagne, en Alsace et dans le Midi. La rupture devenait chaque jour irrémédiable entre les modérés et les radicaux, qui constituaient la grande majorité de l'Assemblée et du Club des Jacobins. Enfin le déficit croissait. La Rochefoucauld conserve cependant son optimisme habituel et dans son rapport, au nom du comité de l'imposition, sur les recettes de 1791, il fait connaître qu'il faut trouver 641 millions pour l'Etat et les départements et que cette somme pourra venir des sources suivantes :

	Livres.
Subvention de la Caisse de l'Extraordinaire	60.000.000
Revenus des salines et des forêts de l'Etat, de la vente du sel et du tabac emmagasiné par l'Etat, etc.	42.000 000
Contribution patriotique	34.562.000
— foncière	287.000.000
— mobilière	60.000.000
Droits d'enregistrement	41.625.000
Droits d'hypothèque	5.375.000
Droits de timbre	22.000 000
Patentes	18.000.000
Droits de douane	20.000.000
Poudres et salpêtres	800.000
Droits d'affinage et de marque	1.200.000
Taxes à l'entrée des villes	24.882.000
Loteries	10.000.000
Total	639.444.000

Le rapport de La Rochefoucauld souleva des critiques, car ses prévisions étaient fort contestables en raison des mécomptes auxquels avaient donné lieu les perceptions déjà effectuées, des impôts créés ou remaniés par l'Assemblée. Les recettes sur lesquels comptait La Rochefoucauld représentaient donc le minimum de ce qu'il fallait pour satisfaire aux besoins du Trésor. Néanmoins les taxes à l'entrée des villes furent très vivement attaquées. Certes Du Pont de Nemours n'en demanda pas

l'abolition, bien qu'il en fût l'adversaire en théorie, mais il proposa le remaniement et la diminution de leur taux. Boislandry, à la séance du 25 février, réclama vivement leur suppression. Le député jacobin s'exprima en ces termes : « Vous avez détruit les droits sur les cuirs, sur les fers, sur les huiles, la gabelle, etc. Eh bien ! tous ces impôts étaient moins funestes à la prospérité du royaume, ils réunissaient moins de vices que les entrées des villes. Les droits d'entrée frappent sur les besoins journaliers, beaucoup plus que sur les facultés ; ils provoquent la contrebande ; ils nécessitent des perquisitions aux portes des villes et quelquefois des visites domiciliaires. La perception en est très coûteuse... Ils sont nuisibles à l'agriculture en diminuant la consommation des villes. En proposant de maintenir cet impôt, le comité paraît avoir l'intention de ménager les terreurs des propriétaires qui craignent que les biens-fonds ne soient trop chargés... Mais je demanderai s'il est juste, s'il est constitutionnel que les villes soient chargées d'un impôt particulier envers le Trésor national. Ce système était tolérable autrefois, parce que les villes étaient presque toutes exemptes de la taille ou de quelque autre impôt dont les campagnes étaient grevées, parce que plusieurs d'entre elles jouissaient de grands privilèges ; mais il n'en sera pas ainsi à l'avenir... (s'il subsiste) cet impôt sera entre les mains des ennemis de la révolution une arme sûre dont ils se serviront pour soulever le peuple des villes contre la constitution. Vous payez, lui diront-

ils, des droits énormes sur le vin et sur les objets de première nécessité ; vous êtes honteusement fouillés aux portes des villes. A quoi donc vous sert votre liberté ? Attachez-vous à nous, nous ferons supprimer tous les droits d'entrée et ce sera alors que vous pourrez vous glorifier d'être véritablement libres. »

Ce sont là les arguments dont on se sert aujourd'hui encore pour disqualifier les droits d'entrée perçus au profit de l'État et les droits communaux d'octroi. On ne peut qu'en reconnaître la justesse, mais si, aux époques de déficit constant, il peut paraître bon de modifier des sources de recettes, il est inopportun et même dangereux d'abolir celles d'un rendement certain, si mauvaises soient-elles. Cependant Defermon et même Le Chapelier, pourtant si modéré, appuyèrent la motion de leur collègue Boislandry. « C'est par la mauvaise organisation de l'impôt, observa ce dernier, c'est par des alarmes qu'on répand dans le public que les ennemis de la constitution pourraient réussir. Or, quand on va voir que vous avez établi les droits de timbre, d'enregistrement, de patente, et que les droits d'entrée subsistent toujours, cela peut donner extrêmement d'inquiétude. » La Chambre eut l'imprudence d'écouter ces conseils et vota l'abolition des taxes à l'entrée des villes. L'équilibre du budget de 1791 devint donc encore plus boiteux.

La discussion des conclusions du Comité de l'imposition continua sur ces bases nouvelles. Il nous paraît intéressant de mentionner, à la séance du 16 mars, l'interven-

tion d'un membre du Club des Jacobins, Gaultier de Biauzat, avocat à Clermont, qui demanda la transformation de la contribution foncière en impôt de quotité ; ce député proposa qu'on n'arrêtât pas à un chiffre déterminé le produit de la taxe et que l'on stipulât que chaque propriétaire d'immeubles paierait à l'Etat le cinquième de son revenu net. L'Assemblée paraissait en majorité favorable a l'amendement de Gaultier de Biauzat, le Comité de l'imposition fit adopter une solution intermédiaire en vertu de laquelle tout contribuable justifiant avoir été cotisé à une somme supérieure au sixième de son revenu net immobilier à raison du principal de la contribution foncière serait fondé à réclamer une réduction. Cette mesure favorable à l'agriculture et tendant à remédier à l'un des plus graves défauts de la répartition — grandes inégalités entre les pourcentages de l'impôt — devait, elle aussi, rompre un peu plus l'équilibre budgétaire et aurait dû, en conséquence, être remise à plus tard.

A la même époque, l'Assemblée adoptait d'autres lois relatives aux impôts. Mentionnons tout d'abord la loi du 12 décembre 1790-19 février 1791 qui abolit l'ancien droit de formule, en établit un nouveau sous le nom de droit de timbre, détermina les actes soumis à cette imposition et décréta un tarif dont le prix le plus faible est de 2 sous 6 deniers et le plus élevé 1 franc 6 sous. Rœderer avait été le rapporteur de cette loi. Ici encore il n'est fait, devant l'Assemblée, aucune allusion aux droits qu'il s'agissait plutôt de réformer que de remplacer ; ici en-

core les constituants se sont largement inspirés des textes antérieurs et ont agi, sinon à la perfection, du moins avec beaucoup de sagesse. Toutefois les journaux, feuilles périodiques et prospectus, frappés par le projet de 1787, ne furent pas imposés : « Nous avons considéré, dit Rœderer, les services que les bons journaux ont rendu dans la Révolution, ceux qu'ils rendent encore en propageant les principes et les lumières dans toute l'étendue du royaume, et nous sommes restés persuadés que, pour ces premières années au moins, il fallait les laisser affranchis de tout impôt. »

Le tarif établi par la loi du 12 décembre 1790-19 février 1791 comprenait un impôt *de dimension* analogue au droit actuel de ce nom et variant de 4 à 15 sous suivant la dimension du papier employé, un impôt *gradué* sur les « papiers pour lettres de change et autres mandements de payer, et quittances comptables et des rentes sur le Trésor public » (400 livres et au-dessous 5 sous, 400 livres à 800 livres inclusivement 10 sous, 800 livres à 1.200 livres inclusivement 18 sous, au-dessus de 1.200 livres indéfiniment 1 livre) et un impôt *fixe* de 1 livre 6 sous sur les « quittances des droits d'entrée et d'octroi des villes et contributions indirectes ».

En même temps, la Constituante s'occupait du tarif général des douanes. Un Jacobin, Goudard, négociant à Lyon, fut chargé du rapport par les Comités du commerce et de l'agriculture et communiqua son travail à la séance du 27 août 1790. Il y proteste avec raison

contre les complications du régime existant, contre la dispersion des textes, etc. « C'est une vérité démontrée, remarque-t-il, que la nécessité d'établir des droits d'entrée et de sortie exige un tarif uniforme. Cette diversité de droit, les obscurités, les erreurs, les contradictions des différents tarifs, qui ont si souvent déconcerté les spéculations du commerce, disparaîtront. On ne sera plus exposé à voir les préposés à la perception, incertains de la quotité des droits, dans la crainte d'être forcés en recette, exiger au delà de ce qui est dû ; enfin, on ne craindra plus les fausses perceptions qu'on ne peut pas reconnaître. » Goudard ne s'affirme pas partisan du libre-échange (1) : il veut que la nation se suffise à elle-même, sur le terrain économique, dans la mesure du possible : « Votre Comité du commerce, dit-il, a fixé les droits d'entrée en se guidant par le seul intérêt que nous avons d'attirer ou de repousser les nations étrangères... Dans un moment où nos produits manufacturés sont repoussés par presque toutes les nations, il est d'une sage politique de subvenir, autant que les circonstances peuvent nous le permettre, à notre propre consommation. »

Les droits préconisés par Goudard devaient être *ad valorem* et non pas *spécifiques*, comme le sont les taxes douanières actuellement perçues en France. Le tarif serait d'autant plus élevé que l'utilité des produits et

(1) Sur la pénétration des idées libre-échangistes en France à cette époque, V. Gomel, *op. cit.*, vol. I, p. 133-134 et *Les derniers contrôleurs généraux*, p. 212-236.

articles serait moindre. A l'entrée, il proposait l'*exemption* des objets suivants : « les produits les plus nécessaires à la subsistance, tels que les grains de toute espèce, les objets dont l'abondance est à désirer, comme les matières d'or et d'argent, les espèces monnayées, les bois de construction et les bois à brûler ; les matières premières non ouvrées, indispensables à nos manufactures, telles que cotons, laines, chanvres, lins, peaux, poils, suifs, cendres et soudes » et la *prohibition* des sucres, des soieries, des dentelles, des tapis, des tapisseries, de la ganterie, de la porcelaine, etc. Les marchandises frappées l'étaient d'un taux au minimum de 1 1/2 0/0 et au maximum de 30 0/0 et au-dessus. Enfin, à la sortie, les droits variaient de 2. 50 à 25 0/0 ; et il y avait également des exemptions et des prohibitions.

Les propositions de Goudard auraient abouti, telles qu'elles étaient formulées, à une aggravation du protectionnisme. Plusieurs constituants s'en émurent et la discussion du rapport fut ajournée. Elle reprit après la lecture, le 30 novembre suivant, d'un rapport du même député, conçu dans le même sens, où il mit habilement en relief le caractère économique et national des droits protecteurs et l'absence de toute fiscalité dans le but qu'ils poursuivent : « Ce n'est pas pour l'intérêt du Trésor public que les droits sont établis, dit-il, c'est pour l'intérêt bien plus considérable de l'agriculture, de nos manufactures et de nos arts... C'est l'industrie que vous avez en vue de protéger, d'encourager, de défendre,

lorsque vous avez placé des barrières à vos frontières ; vous avez jugé que ce grand intérêt exigeait des droits qui ne sont que l'effet de la protection que vous devez à l'industrie ; ils servent à la sûreté des spéculations, parce qu'ils garantissent les manufactures qu'il ne sera rien introduit qui puisse soutenir la concurrence avec les productions nationales, sans laisser à celles ci tout l'avantage. » Aussi se déclarait-il, dans de nombreux cas, partisan de la prohibition absolue, et à l'importation, et même à l'exportation.

Sur cette question, comme sur tant d'autres, il n'y avait pas unité de vues au sein du Club des Jacobins. L'un de ses membres Boislandry, « dans un discours remarquable par la hardiesse des aperçus et la sûreté des raisonnements » (1), fit l'apologie de la liberté douanière et obtint de l'Assemblée qu'elle remît à nouveau sa décision à plus tard. Il montra que Gènes et la Suisse, Venise et la Hollande avaient conquis la prospérité grâce à leur pratique du libre-échange, qu'il en serait de même de la France si elle abolissait les barrières fiscales qui s'opposaient à l'extension de son commerce et au progrès de sa richesse. « Cette liberté, s'écriait-il, ferait bientôt de la France le magasin général et l'entrepôt de l'univers... Nos vins, nos denrées, nos marchandises, plus recherchées qu'aujourd'hui, donneraient un essor rapide à notre agriculture, à notre industrie ». Mais le

(1) Cf. Gomel, *op. cit.*, t. II, p. 105. — Voir aussi Stourm, *op. cit.*, t. II, p. 67.

besoin de recettes et la menace du déficit l'emporta sur les tendances libre échangistes de l'Assemblée, et le décret du 1er décembre 1790, qui se contentait de jeter les bases de la nouvelle législation douanière, décida que les droits s'élèveraient au besoin à 20 0/0 *ad valorem* et que le tarif pourrait comporter des prohibitions. Il avait là une simple décision de principe : la confection d'un nouveau projet fut demandée aux Comités du commerce et de l'imposition.

Goudard chargé du rapport pour la troisième fois, le lut à la séance du 22 janvier 1791. En voici les traits caractéristiques : à l'entrée, petit nombre des prohibitions, exemption des matières premières que la France ne produisait pas, droits de 2 1/2 à 15 0/0 ; à la sortie, droits peu nombreux, de 2 1/2 à 5 0/0, prohibition pour certaines matières premières. Le projet de tarif annexé au rapport établissait des droits spécifiques et non plus des droits *ad valorem* : Goudard justifiait cette mesure par les mécomptes résultant de l'emploi de ces derniers en exécution du traité de commerce anglo-français.

En somme les propositions de Goudard étaient relativement modérées : elles témoignaient d'un effort sincère vers la conciliation des tendances protectionnistes et libre-échangistes. Divers amendements, émanant de libéraux, furent repoussés par l'Assemblée ; elle en accepta d'autres stipulant des relèvements de droits, assez peu importants. Les délibérations furent courtes et elles aboutirent au décret du 2-15 mars 1791 qui ne diffère que peu du projet de Goudard.

La loi du 2-15 mars 1791 a été très diversement appréciée par les économistes et les spécialistes. M. Stourm reconnaît que les deux tendances opposées s'y reflètent à la fois : « L'Assemblée Constituante, dit il (1), dans cette matière, hésita entre deux influences et les subit toutes les deux. Elle ne pouvait renier la doctrine de la liberté commerciale, prêchée par une école qui possédait sa confiance, adoptée par l'opinion publique, déjà mise en pratique dans le traité de 1786 avec l'Angleterre et rédigée sous forme de tarif général en 1787. D'un autre côté, elle ne sut pas résister à la domination des fabricants intéressés, qui, sous des dehors libéraux, l'entraînaient dans le sens de la protection. »

Les autres auteurs n'ont pas vu, en général, que le tarif de 1791 était la résultante de deux états d'esprit, la physiocratie et le mercantilisme. D'aucuns n'ont aperçu que le côté libéral ; voici par exemple comment s'exprimait M. Léon Amé, qui fut directeur général des douanes (2) : « Les comités de l'Assemblée Constituante reconnaissaient effectivement qu'un droit de 10 à 12 0/0, s'il était possible d'en assurer la perception exacte, suffirait pour protéger efficacement les industries les plus exposées à la concurrence de l'étranger. C'était justifier les stipulations du traité de 1786... Parmi les libre-échangistes modernes, il n'en est pas un qui, à la veille

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 74.

(2) *Etude sur les tarifs des douanes et sur les traités de commerce*, Paris, Imp. Nationale, 1876, vol. I, p. 51-52.

du traité de 1860, n'eût considéré ce régime de douanes comme le triomphe complet de ses doctrines. Frédéric Bastiat n'en demandait pas d'autre. » Certains écrivains estiment par contre que le décret de 1791 porte la marque des idées mercantilistes ; M. de Molinari (1) le constate en ces termes : « Le tarif de 1791 fut conçu, non point, comme on le croit assez généralement, sous l'influence des théories généreuses de l'école de Quesnay et de Turgot, mais sous l'influence des préjugés de l'école mercantile. C'est un fait curieux à signaler que, dans le grand mouvement libéral de cette époque, les doctrines restrictives en matière de douanes soient demeurées prédominantes. » Ces opinions contraires, mais conciliables, mettent bien en lumière, à notre avis, la crainte des solutions absolues et le sens pratique que l'on ne peut dénier aux constituants et en particulier aux Jacobins de cette époque. Ils ont fait preuve d'esprit politique, dans la mesure où le leur permettaient les circonstances difficiles du moment ; leur protectionnisme modéré, mitigé, le démontre mieux que ne l'eût fait la suppression immédiate et totale de tous les droits d'importation et même d'exportation.

La question douanière à peu près liquidée, la Constituante s'attaqua au monopole du tabac. Cet impôt rapportait au Trésor, à la veille de la Révolution, la somme de 30 millions et demi, assez forte pour l'époque. Mais

(1) *Histoire du tarif*, 1847.

beaucoup de personnes combattaient vivement le monopole, d'abord parce que sa gestion était confiée à la Ferme Générale et ensuite parce que diverses provinces en étaient affranchies. Le 23 avril 1790, l'Assemblée eut déjà à s'occuper de la question, en ayant été saisie par le contrôleur général Lambert, qui se plaignait de l'activité de la fraude et de la diminution du rendement qui en résultait. Du Pont de Nemours, cette fois encore, n'osa pas demander l'application de ses théories physiocratiques et, s'inspirant de raisons fiscales, réclama le maintien du monopole et sa généralisation ; Rœderer parla au contraire en faveur de la liberté de la culture et de la fabrication au nom du Comité de l'imposition et il fut appuyé par Rewbell, membre du Club des Jacobins, et d'autres représentants des provinces franches. Un autre membre du Club, Barnave, reprocha au Comité de proposer sans cesse des suppressions d'impôts, au risque de conduire ainsi « à la destruction totale des finances » ; l'Assemblée se rangea à son avis et renvoya le projet à la commission en l'invitant à étudier le moyen de porter les recettes au niveau des dépenses.

Le nouveau rapport fut encore confié à Rœderer qui s'y évertua à concilier les divers intérêts en présence, sans donner autre chose qu'une solution bâtarde : l'État n'aurait plus le monopole, mais il continuerait à fabriquer et à vendre du tabac ; il imposerait la production et le débit libres ; l'importation serait enfin fortement taxée. Mirabeau combattit vivement ces propositions

dans la séance de 29 janvier 1791 ; il proclama la nécessité financière de conserver le monopole et de l'étendre aux provinces franches, non sans quelques mesures de transition ; de la sorte, pensait-il, on pourrait réduire le prix du tabac sans diminuer le rendement net de l'impôt. « J'avoue que je ne m'attendais pas à voir concilier un impôt sur la fabrication et le débit du tabac en France avec la liberté de la culture et de l'importation, objecta-t-il à Rœderer... L'effet inévitable de cette liberté sera que chacun pourra, soit qu'il le cultive, soit qu'il l'achète, avoir chez soi du tabac en feuilles. Or, je voudrais que l'on m'apprît l'intérêt qu'auront les fabricants et les détaillants à se soumettre à une taxe que tout le monde pourra si facilement éluder... Fera-t-on des visites chez les cultivateurs et les marchands ? Mais à peine pouvait-on empêcher une partie de la fraude lorsque le tabac était prohibé, lorsqu'il ne s'agissait que de garder les frontières ! Comment donc pourra-t-on s'y opposer, quand toutes les parties du royaume, toutes les villes, tous les champs, toutes les maisons seront autant de frontières, quand au lieu de n'avoir à repousser qu'une très petite classe de citoyens, on aura le peuple tout entier, le cultivateur à alléger ? N'avez-vous pas à redouter que les impôts établis sur la terre ne soint trop considérables, jusqu'à ce qu'on ait rendu aux campagnes les capitaux que la fiscalité leur a si longtemps ravis ? Avez-vous pu même calculer exactement si les impôts prévus ou décrétés atteindront exactement les résultats que vous avez cru

pouvoir indiquer ? Et pourquoi donc, en prévoyant un déficit très probable, ne conserveriez-vous pas un impôt qui, une fois suspendu, serait impossible à rétablir ? »

Mirabeau obtint le renvoi de la discussion à une séance ultérieure. Il avait d'ailleurs parlé avec bon sens ; le bien fondé de ses assertions est prouvé par l'exemple actuel de l'impôt sur l'alcool dans les pays de bouilleurs de cru. Mais sa thèse n'avait pas été adoptée ; à partir du 12 février la délibération reprit ; l'Assemblée crut devoir sacrifier l'équilibre financier à un désir bien discutable de popularité. Les lois du 1 et du 20 mars suivants proclamèrent la liberté de la culture, de la fabrication et de la vente et soumirent l'importation des feuilles à des clauses très restrictives qui n'empêchèrent pas la contrebande de s'exercer avec succès. Les nouveaux droits ne rapportèrent presque rien au Trésor.

Au surplus la Constituante, nous l'avons déjà fait observer, était hostile à tout impôt indirect ; son idée était de faire exclusivement appel, pour subvenir aux besoins ordinaires de la nation, à la taxation du revenu des biens, immobiliers ou non. Il y avait là une marque de l'influence des théories physiocratiques, si favorables à l'impôt unique, sinon à l'imposition des revenus mobiliers. Il faut y voir en partie le motif de la suppression du monopole du tabac ; les aides devaient d'ailleurs être sacrifiées dans des conditions analogues.

Les aides étaient fort impopulaires, et les cahiers en avaient demandé la suppression ; mais elles rapportaient

environ 50 millions de livres, et les nécessités financières se révélaient plus pressantes que jamais. Un premier rapport de Du Pont de Nemours, en date du 29 octobre 1790, avait proposé de les remplacer par un nouveau système de taxation des boissons (droit *ad valorem* fixé au 25e de la valeur des vins, bières, cidres et poirés) ; mais ce projet fut l'objet d'un ajournement *sine die*. Du Pont de Nemours déposa un second rapport le 10 février 1791 : il y demandait l'abolition de tous les droits d'aides à l'exception des droits d'entrée dans les villes ; il s'excusait d'ailleurs de ce maintien contraire à ses idées physiocratiques, en invoquant les besoins du Trésor, et il énumérait en outre contre les droits d'entrée toutes sortes d'objections. Aussi Boislandry put-il dire, à la séance du 15 février : « Il vous a suffi de lire le rapport de votre Comité d'imposition pour apercevoir les inconvénients sans nombre des droits d'entrée dans les villes ; le reproche le plus grave à leur faire est que cet impôt est inégal, arbitraire, sans base, conséquemment injuste et inconstitutionnel..... (Ils) exposent les habitants à faire usage de ces boissons mixtionnées que la cupidité prépare pour augmenter ses profits et éluder l'impôt. Si le droit sur les vins n'était pas de 4 à 5 sous par bouteille aux portes de Paris, une multitude d'ouvriers et d'artisans, qui sont forcés de s'en priver plusieurs jours par semaine, en feraient un bien plus fréquent usage, et la consommation de Paris serait d'un quart, d'un tiers plus forte qu'elle n'est aujourd'hui ». L'Assemblée partagea

l'opinion de Boislandry : la loi du 2-17 mars 1791 contient en effet cette disposition : « A compter du 1er août prochain, les droits connus sous le nom de droits d'aides perçus à l'inventaire ou à l'enlèvement, à la vente ou à la revente en gros, à la circulation et à la vente en détail sur les boissons, etc., sont abolis. »

Mais il ne s'agissait pas que de détruire et d'aggraver le déficit ; il fallait construire et rechercher de nouvelles ressources. Aussi la loi du 2-17 mars 1791 établit-elle un nouvel impôt qui devait, dans une certaine mesure, combler le vide créé par la suppression des droits d'aides et d'entrée et du monopole du tabac : il est question des patentes. Au début de la Révolution, l'Assemblée ne songeait point à taxer les bénéfices industriels et commerciaux ; elle estimait en effet que ces profits étaient déjà assujettis à la contribution mobilière basée sur le revenu présumé d'après le loyer. Dans son rapport du 15 février, D'Allarde n'essaie pas de fonder sa proposition sur l'équité, de prétendre que les impôts existants ne frappaient pas les revenus des négociants, artisans, etc. Il se contente d'invoquer les nécessités financières et de lier l'introduction de cette nouvelle charge à la suppression des maîtrises et des jurandes, ce qui a permis de dire que la loi du 2-17 mars 1791 devait « être surtout considérée comme une loi de finances, où la liberté de l'industrie, quoique étant une question de principes, n'est résolue qu'accessoirement (1) ».

(1) Dalloz, *Répertoire de législation et de jurisprudence*, V° *Industrie et commerce*.

L'imposition des bénéfices industriels et commerciaux est réalisable de diverses façons : on peut la mesurer d'après les bénéfices bruts des patentables, ce qui a le gros inconvénient de les frapper d'autant plus que leurs frais sont relativement plus considérables ; il est possible de la baser sur leurs recettes nettes ; mais l'emploi de l'un ou de l'autre de ces deux procédés amène le fisc à taxer d'office ou à exiger une déclaration, et, par suite, à opérer de façon inquisitoriale. La Constituante, éprise de liberté, rechercha donc un troisième moyen : elle eut recours aux présomptions, comme elle l'avait fait pour la contribution mobilière. D'accord avec le rapporteur, elle poussa même encore plus loin l'analogie entre cette taxe et les patentes, puisqu'elle fit de celles-ci un droit progressif sur les loyers des boutiques, magasins et ateliers occupés par les assujettis. Etaient en principe imposés tous les gens qui « voulaient faire le négoce ou exercer une profession, art et métier quelconque. » Le tarif était en général de deux sous par livre jusqu'à 400 livres, de deux sous 6 deniers de 400 à 800 livres et de trois sous au-dessus de 800 livres, mais il était presque doublé pour les débitants de boissons (de manière à compenser la suppression des aides) et réduit de moitié pour les boulangers.

La discussion de cette loi, qui eut lieu les 16 et 17 février, offre peu d'intérêt. Certains regrettèrent toutefois la disparition des entraves apportées au commerce et à l'industrie : Marat, dans l'*Ami du Peuple*, prétendait qu'il

en résulterait un avilissement de la fabrication et une diminution de la qualité ; « à l'égard des arts utiles, observa-t-il, l'artisan doit être assujetti à faire preuve de capacité, parce que personne ne peut se passer de ses productions bonnes ou mauvaises ». Un peu dans le même esprit, Rewbell fit remarquer que la liberté des professions « tenant à la sûreté publique » (architectes, maçons, charpentiers, ramoneurs), en exposerait les habitants des villes et des villages à « être à chaque instant écrasés et incendiés ». La critique la plus sérieuse émana de Malouet, qui combattit l'uniformité des droits pour toutes les professions et proposa qu'ils fussent différents suivant leur nature, leur utilité et la population des communes où on les exerçait.

Tel était en effet le grand défaut de la loi de 1791. Certains commerçants réalisent des gains très élevés dans des boutiques de faible superficie et de loyer modeste ; d'autres au contraire sont obligés de louer de grands magasins pour obtenir des bénéfices de peu d'importance. En outre, à loyer égal, un négociant parisien a des chances de faire des recettes de beaucoup supérieures à celles de son confrère de province. La législation actuelle des patentes, également fondée sur les signes extérieurs, parmi lesquels figure le loyer, a su éviter l'écueil de l'uniformité et n'a pas reculé devant l'application d'un tarif extrêmement touffu, qui s'adapte à toutes les situations ; elle a en outre fait appel à d'autres présomptions (nombre des machines, des voitures, des

employés, etc., etc.) qui ont pour objet de corriger les erreurs provenant de la prise en considération exclusive du loyer. Il faut toutefois s'abstenir de trop de sévérité vis-à-vis des constituants, car en cette matière ils ne se trouvaient en face d'aucun précédent et ne voulaient que jeter les bases d'un tarif que l'on pourrait remanier et perfectionner par la suite. « Il aurait fallu, observe avec raison M. Stourm (1), que l'Assemblée Constituante puisât dans ses propres lumières le plan complet d'une organisation nouvelle, qu'elle créât spontanément, de toutes pièces, un impôt sur le commerce et l'industrie. Or, personne ne possède le don invraisemblable de réussir du premier coup dans une tâche aussi considérable. De longs essais doivent nécessairement préparer l'œuvre définitive. La loi de 1791 devint le point de départ de ces essais ; elle n'eut pas d'autre rôle, et laissa à l'avenir le soin de faire aboutir l'idée qu'elle s'était bornée à formuler en termes vagues et insuffisants. »

Malheureusement les prescriptions de la loi de 1791 se heurtèrent d'autant plus à la mauvaise volonté des patentables qu'il s'agissait d'un nouvel impôt, bien que diverses mesures, dont certaines très rigoureuses, aient été prévues pour en assurer l'application : abandon aux communes de deux sous par livre du prix de chaque patente, en vue de les intéresser au recouvrement, amende quadruple du montant du droit et inéligibilité aux tribu-

(1) *Op. cit.*, 1re éd., p. 282.

naux de commerce pour les contribuables qui ne se muniraient pas d'une patente, droit pour tout patenté de requérir la saisie des marchandises fabriquées ou vendues par un fraudeur et attribution au délateur de la moitié du produit de leur vente, confiscation des marchandises des contrevenants, etc

De plus de nombreuses communes mirent beaucoup de lenteur et de négligence à la confection du rôle des patentes ; certaines ne tinrent même pas de registre pour l'inscription des assujettis. Le rendement fut médiocre, malgré diverses nouvelles mesures prises par la loi du 20 septembre de la même année. Aussi ne faut-il pas s'étonner que la Convention ait décidé l'abolition de cet impôt, qui n'en reste pas moins la première ébauche du système actuel.

Les dispositions adoptées par l'Assemblée en vue de l'abolition des impôts indirects devaient avoir pour conséquence forcée la suppression de la Ferme générale et de la régie chargées de leur perception. Tel fut l'objet du rapport de Rœderer en date du 5 mars 1791, qui fut suivi des décrets des 20 et 31 du même mois et du 22 juillet 1791. Ces textes se préoccupent tout particulièrement de l'apurement des comptes de la Ferme et de la régie, du remboursement des cautionnements, des indemnités de résiliation, etc. Quant aux employés de ces administrations non maintenues par le nouveau régime, il s'agissait de pourvoir à leur existence. Du Pont de Nemours demanda que la préférence leur fût accordée

pour les emplois que nécessiterait la perception des contributions foncière et mobilière, des droits de douane, de timbre et d'enregistrement ; l'Assemblée partagea cet avis, mais le nombre des fonctions supprimées dépassant de beaucoup celui des fonctions créées la loi du 31 juillet 1791 accorda aux 20.000 commis non replacés 1.580.000 livres de secours une fois donnés et 1.465.000 livres de pensions, sur le rapport de Palasne de Champeaux, ancien sénéchal de Saint-Brieuc, l'un des premiers membres du Club Breton.

Un Jacobin fut également chargé du rapport sur l'organisation des nouveaux services fiscaux. C'est en effet Rœderer qui exposa à la Constituante, le 23 avril, le plan du Comité des finances, plan dans lequel se manifestent avec une grande netteté la défiance de la Chambre à l'égard de l'autorité centrale et le besoin d'unification administrative du pays : « Les contributions indirectes que vous avez décrétées, dit par exemple Rœderer, exigeront pour leur personnel environ 18.000 hommes... Il faut que leur perception puisse se faire sans embarras et dans tout le royaume d'après des principes uniformes, car c'est de l'uniformité de perception que dépend l'exécution de la plus importante de vos lois constitutionnelles, celle qui décrète l'égalité... On corrompt aisément l'esprit public, on attire tous les regards sur le prince, quand il y a 18.000 places à donner, quand les 18.000 places sont lucratives, quand elles suffisent chacune à l'établissement d'une famille, quand elles sont distribuées

sur toute la surface du royaume, quand elles offrent des chances d'avancement. Aussi les corps de finances ne doivent pas être mis sans réserve et sans précaution dans la dépendance du ministère et du gouvernement. » Comme les fonds perçus par ces fonctionnaires ne doivent pas être détournés de leur destination, qui est de subvenir aux besoins du Trésor, Rœderer estime qu'il y a lieu de les verser dans les caisses de district : « Si vous adoptez ce moyen, dit-il, les ministres ne seront pas maîtres de changer le cours des deniers publics, de les détourner du Trésor de l'État pour les verser dans le trésor du prince, ni de les intercepter pour eux mêmes... Si vous l'adoptez, non seulement vous n'aurez plus à craindre que les contributions publiques ne soient employées au détriment de la constitution, mais, de plus, le Corps législatif tiendra entièrement dans ses mains le régulateur du pouvoir exécutif ; au moindre danger d'usurpation de sa part, un décret suspendra le versement des fonds des caisses de district dans la Trésorerie. »

Malgré l'organisation administrative adoptée par l'Assemblée, cette précaution ne laisse pas d'être plus apparente que réelle ; une mesure préférable, préconisée par Rœderer, consiste à accorder aux agents de perception une remise sur les recettes effectuées ; la régie intéressée, observe-t-il, est un « système qui consiste à donner aux régisseurs des appointements fixes et suffisants, et à leur accorder dans le revenu, lorsqu'il passe une certaine mesure, une part qui devient une légère surabondance de

salaire... Dans ce système, l'armée fiscale est à l'État, non à des particuliers (comme dans la ferme), et le bénéfice du régisseur ne peut avoir d'autre effet que de les rendre attentifs à ses devoirs ». Le seul reproche que l'on puisse adresser à ce procédé consiste en ce qu'il est susceptible de pousser à une fiscalité exagérée ; mais si l'on se rappelle qu'à cette époque, la fraude était très développée et que les recettes rentraient fort mal, on doit féliciter Rœderer d'avoir proposé dans son rapport une mesure impopulaire, mais efficace.

Les autres points importants du rapport de Rœderer sont les suivants : établissement de deux régies intéressées, l'une pour le timbre et l'enregistrement, l'autre pour les douanes ; nomination des régisseurs généraux par le roi parmi les employés du grade immédiatement inférieur, comptant au moins cinq années de service dans ce grade ; révocation de ces agents par le roi sur l'avis des chefs de la régie dont ils seraient membres, etc. La loi du 9 mai créa les deux régies proposées, conformément aux principes formulés par Rœderer. Defermon et Goudard rapportèrent, de leur côté, les décrets spéciaux des 18 mai et 21 avril 1791, qui réglèrent l'organisation intérieure des deux administrations dont il s'agit.

Depuis cette époque jusqu'à la séparation de l'Assemblée, il ne fut plus question de réformes fiscales importantes. Où le législateur avait jeté de nouvelles bases d'imposition, tout le régime antérieur avait été refondu, il ne s'agissait plus, semblait-il, que de mener à bien une

autre tâche, d'ailleurs bien ardue à cette époque, la perception de l'impôt. La mauvaise volonté des contribuables semblait croître en effet, au fur et à mesure qu'augmentaient les difficultés de tout ordre. A la séance du 22 mai, Camus (1) fit connaître à la tribune que chaque mois les dépenses s'élevaient à 40 millions et les recettes seulement à 5. Le recouvrement des contributions était, un peu partout, indéfiniment attardé. Les municipalités et les directoires faisaient preuve d'une mauvaise volonté et d'une inertie que rien ne pouvait vaincre. Une seule mesure eût été capable de remédier à cette situation ; il suffisait de leur enlever le soin d'assurer le recouvrement de l'impôt et de le restituer au pouvoir central : mais en agissant de cette manière, l'Assemblée eût rendu à l'autorité royale une force qui aurait pu lui permettre de la dissoudre sans la remplacer, d'anéantir les réformes déjà effectuées ou d'empêcher celles en gestation, en un mot de rétablir l'état de choses antérieur à 1789. D'ailleurs l'abandon du soin de la perception au pouvoir central aurait eu pour effet le rétablissement des abus de l'ancien régime. Les constituants se trouvaient donc, en quelque sorte, dans une impasse, et seul le temps eût permis aux hommes et aux institutions du nouveau régime d'en sortir, si les événements intérieurs et extérieurs n'avaient pas changé en une Révolution indiscutable ce qui n'était encore qu'une série de réformes hardies et de grande envergure.

(1) Membre du Club des Jacobins.

En somme, voici la situation des recettes fiscales en quelques chiffres extraits du rapport du ministre des finances, Tarbé, lu à la séance du 19 septembre : le Trésor avait perçu en août 13.096.000 livres, soit 30.500.800 de moins que les prévisions ; l'enregistrement et le timbre avaient produit 22.000.000 pendant le premier semestre, alors qu'on estimait le rendement annuel à 75 millions ; pour les douanes, les deux chiffres s'étaient respectivement élevés à 8.182.000 et 29.000.000 de livres ; quant aux contributions foncière et mobilière de 1791, 142.000 livres seulement avaient été versées et le travail de répartition de ces taxes entre les districts était terminé par 40 directoires départementaux sur 83.

La Rochefoucauld fut chargé du rapport du projet de loi autorisant la perception en 1792 des contributions directes et indirectes existantes. Se rendant bien compte de l'embarras qui résultait pour le Trésor de l'habitude prise par les contribuables de ne point acquitter l'impôt dans les délais prescrits, il fit observer avec raison et beaucoup de sens politique que la future et prochaine Assemblée aurait à « ramener par degrés les opérations de répartition, la mise des rôles en recouvrement et la réalisation des paiements, aux termes prescrits par les règles d'une bonne administration ». Il admit d'ailleurs que l'œuvre fiscale de la Constituante n'était pas parfaite et qu'il appartenait à la Législative de la mettre au point.

La nouvelle Chambre se réunit le 1er octobre 1791 ;

comme nous le savons, la situation était peu brillante à tous points de vue : l'agitation religieuse ne cessait de s'aggraver, l'émigration commençait à se faire sur une grande échelle, malgré l'opposition apparente du roi, la récolte avait fort peu réussi sur de nombreux points du territoire. A cette époque les impositions de 1790 étaient loin d'être recouvrées : on faisait la même constatation à beaucoup plus forte raison au sujet des contributions de l'année courante. La séance du 28 février 1792 attire à nouveau l'attention sur ce problème vital et le 20 mars suivant, la Législative vota une loi portant que, dans toutes les communes où les matrices des rôles pour les contributions foncière et mobilière de 1791 n'étaient pas terminées, les officiers municipaux seraient tenus, dans les trois jours, de choisir un ou plusieurs commissaires en état de les aider à dresser lesdites matrices, de façon à ce qu'elles fussent arrêtées dans le délai d'un mois au plus tard, que, dans un but de simplification, les rôles de 1791 seraient applicables, sauf les changements reconnus nécessaires, aux contributions foncière et mobilière de 1792, etc. Pour les raisons que nous avons indiquées plus haut, la Législative ne pouvait faire plus ; le résultat se montra donc médiocre ; les recouvrements furent assez peu brillants et le 10 mai 1792, Clavière, ministre des finances, jacobin notoire, ne put citer que 9 départements où les opérations relatives à l'impôt foncier de 1791 étaient terminées et que 14 autres où elles se trouvaient avancées. Le déficit était donc forcément élevé.

De même on se hâtait très peu d'acquitter la contribution patriotique ; la moitié seulement avait été recouvrée ; aussi l'Assemblée décida-t-elle, le 11 avril, qu'aucun paiement ne serait plus fait à toute personne pourvue d'un traitement, d'une pension ou d une créance sur l'Etat si elle ne justifiait pas, par quittance régulière, d'avoir payé en entier sa cote de cet impôt.

La question du non-paiement des taxes fut encore exposée et discutée le 29 juin suivant : le ministre des finances déclara que la contribution foncière de 1791 avait été entièrement perçue dans un seul département, le Doubs, que pour l'exercice 1790, 18.400.000 livres de droits restaient dues et que les impôts directs de 1791 n'avaient encore été prélevés que jusqu'à concurrence du quart. La loi du 30 juillet qui en résultait n'eut pas plus de résultats que les décrets antérieurs : elle décida que les contribuables ne pourraient réclamer une réduction de leurs cotisations à l'impôt foncier qu'à charge de prouver qu'elles excéderaient le cinquième (et non plus le sixième) du revenu net servant de base à leur imposition. Cette mesure ne devait engendrer de bons effets que si les contribuables avaient été plus vivement incités à s'acquitter envers le Trésor, ce qui n'était guère possible sans risque de contre-révolution.

Bien que beaucoup d'assujettis jugeassent à propos de ne pas régler leur dette envers le Trésor, les contributions directes donnaient lieu à de multiples réclamations émanant soit des particuliers, soit des administrations dépar-

tementales. Les lois du 26 août et des 3 et 18 septembre s'ensuivirent. En sens contraire de nombreux représentants, dont Delacroix (1), du Club des Jacobins, firent observer, avec raison, que l'intérêt des capitaux était insuffisamment atteint par les impôts existants. Aussi Delacroix proposa-t-il que les effets publics au porteur fussent assujettis aux droits d'enregistrement. Continuer à exempter ces valeurs, dit-il, « ce serait reconnaître encore des propriétés privilégiées » (2) ; au surplus cette mesure, ajoutait-il, ferait obstacle à l'agiotage et, ralentissant les transmissions d'effets en Bourse, forcerait les capitalistes à recourir aux assignats et en accroîtrait ainsi la valeur ; il serait équitable enfin de soumettre les effets publics au droit d'enregistrement déjà imposé aux mutations de propriétés foncières. Se rendant aux arguments de Delacroix — légitimes en ce que leur adoption aurait soumis les meubles incorporels au même régime que les immeubles, mais démagogiques parce qu'ils tendaient à ralentir la spéculation, bonne en soi, mauvaise seulement par ses abus — la Législative vota le principe de sa proposition et chargea le comité de l'ordinaire des finances de rédiger un projet de loi en vue de son application. Voici l'économie des lois des 24 et 27 août et 17 septembre 1792 qui furent promulguées en conformité de cette décision : obligation de l'enregistrement pour les

(1) Delacroix devait être guillotiné le même jour que Danton.
(2) Séance du 22 août 1792.

effets publics au porteur, soit sur l'État, sauf les rentes, soit des Compagnies et sociétés d'actionnaires, et généralement tous effets publics susceptibles d'être négociés ; fixation du droit à 15 sous pour 100 livres pour les cessions et transports à titre onéreux ; au cas de successions, de legs ou de donations, application du tarif inscrit dans la loi organique du 5 décembre 1790 ; assujettissement à une taxe égale au quart de leur revenu — taux de la contribution frappant la propriété foncière — des titres émis ou à émettre par des sociétés d'actionnaires ; obligation pour les directeurs ou trésoriers de ces sociétés de prélever, sur les intérêts et dividendes, le montant du droit, dont ils étaient déclarés responsables vis-à-vis du Trésor. Cette dernière mesure, actuellement qualifiée de « perception par retenue » et fort employée dans les systèmes fiscaux contemporains, est particulièrement heureuse, car elle se prête beaucoup moins à la fraude que le versement direct de l'impôt par le contribuable.

Telle est la dernière mesure importante votée par la Législative en matière d'impôts. Lorsque cette Assemblée se sépara, comme lorsqu'elle se réunit, le système fiscal, bon dans son ensemble, de beaucoup préférable au régime antérieur, était insuffisant pour subvenir aux dépenses budgétaires ; la suppression à peu près totale de l'impôt indirect fut regrettable à tous points de vue, bien que cet impôt constituât un exemple de progressivité à rebours ; de plus les taxes en vigueur ne purent rentrer, en grande partie tout au moins ; la situation difficile où

se débattait la nation, naturelle à une époque de transition, ne permettait pas à l'Assemblée de sanctionner durement ses prescriptions fiscales, ni surtout de veiller à l'application des sanctions prononcées. Nous allons voir maintenant quelle fut la situation financière pendant les deux premières assemblées du nouveau régime ; là encore nous pourrons constater que Jacobins et en général les représentants firent preuve de beaucoup de bonne volonté, mais, dans une certaine mesure, furent victimes des circonstances.

CHAPITRE V

LA SITUATION FINANCIÈRE ET LES RESSOURCES EXTRAORDINAIRES PENDANT LA PÉRIODE MONARCHIQUE

L'étude des impôts édictés par les Assemblées Constituante et Législative peut être facilement séparée de l'étude de la situation financière de la France à cette époque et, en particulier, de l'examen des ressources extraordinaires auxquelles il fallut recourir dans une large mesure. De l'œuvre fiscale, il reste beaucoup à l'heure actuelle ; nos contributions directes — impôt foncier, impôt mobilier et patentes (1) — et nos droits de timbre et d'enregistrement en proviennent presque directement. Bonaparte consul n'ayant fait que modifier assez légèrement les taxes antérieures de cette nature. Le rôle des représentants de la nation, et en particulier des Jacobins, a donc été fort important, puisque ces effets subsistent encore en grande partie.

La politique financière alors suivie est moins intéressante, au point de vue des budgets contemporains. L'étude des ressources extraordinaires, temporaires,

(1) La contribution des portes et fenêtres et surtout les taxes assimilées sont de création postérieure.

n'offre guère qu'un intérêt historique. Il ne faut toutefois pas négliger de l'envisager, car on peut y puiser des exemples féconds et des renseignements précieux pour le cas où des circonstances analogues à celles de la grande Révolution se produiraient à nouveau.

Les cahiers de 1789 ne contiennent à peu près rien en ce qui concerne la question des ressources extraordinaires et de la situation financière en général. En principe, ils se contentaient de flétrir les impôts existants et n'essayaient pas de résoudre le problème budgétaire qui, cependant, ne devait pas tarder à être l'un des écueils du nouveau régime. Toutefois certains cahiers se préoccupent de ce sujet, surtout en se plaçant au point de vue des droits de la monarchie. Ainsi le clergé de la sénéchaussée de Bordeaux demande que nul emprunt ne soit fait que du consentement des Etats généraux, la noblesse du bailliage de Dijon proclame le droit de la nation de constituer seule les dettes nationales « en sorte qu'il ne puisse être fait aucun emprunt direct ou indirect, en son nom, que de son libre et exprès consentement donné tant sur la somme que pour la forme, le taux de l'intérêt, le gage des prêteurs et l'ordre progressif des remboursements ». De même, la noblesse de Clermont-Ferrand : « L'intérêt de la dette des rois couvre la moitié des revenus de l'Etat et l'excède peut-être. Tels sont les fruits amers d'un crédit trompeur. Une triste expérience nous avertit que, dans la fortune publique comme dans les fortunes particulières, les dépenses naissent à pro-

portion des moyens : restreindre les moyens est la seule voie efficace de restreindre les dépenses. Donc plus d'emprunts au nom de la nation, si la nation n'a parlé. » Citons enfin ces mots du tiers état de Château-Thierry :

Les précautions les plus sages pour affranchir les propriétés d'une imposition arbitraire et non consentie deviendraient inutiles et illusoires, si les ministres conservaient la funeste facilité de faire ou de proposer des emprunts. C'est par cette voie meurtrière que la dette nationale s'est élevée à une somme dont les intérêts seuls suffiraient aux frais du gouvernement d'un grand peuple. » Bref, à l'égard des emprunts, les trois ordres revendiquent pour la nation le droit de les consentir, mais ils ne s'appesantissent pas sur les divers modes par lesquels l'Etat peut s'obliger.

Du droit de voter les impôts et les emprunts découle nécessairement le droit de voter et d'énumérer les dépenses dont ces recettes forment la contre-partie et le droit de contrôler et de sanctionner les opérations financières des ministres et autres administrateurs de la chose publique. Beaucoup de cahiers demandent que les ministres soient responsables envers les Etats généraux, en ce qui concerne l'emploi régulier des deniers publics. « Les ministres n'étant que les administrateurs des affaires de la nation, dit le tiers état d'Etampes, ils seront responsables et comptables de leur gestion aux Etats généraux. » « Pour assurer la liberté de la nation, dit également la noblesse de Lyon, les ministres seront comptables aux

États généraux de tout ce qu'ils auraient pu faire de contraire aux lois consenties par les États généraux, ainsi que de l'emploi des fonds assignés par leurs départements respectifs : à l'effet de quoi le soin de tout ministre qui entrera en place sera de reconnaître et d'établir le compte de son prédécesseur. »

En somme, de tous côtés se manifeste le désir d'une législation financière démocratique et d'un contrôle financier sérieux. Il y a unanimité, à ce sujet, parmi les cahiers qui envisagent cette question. Par contre on constate des divergences à l'égard des dettes existantes, contractées par la monarchie absolue. Comme le dit M. Gomel (1), « on fit remarquer... que le roi avait été souvent contraint par les circonstances d'emprunter à des conditions très onéreuses ; on représenta comme usuraires les intérêts qu'avait alors exigés les capitalistes, et, comme la loi réglait le taux de l'intérêt de l'argent, on prétendait qu'il n'y aurait aucune injustice à réduire au taux légal le revenu des rentes qui dépassait ce taux ». Cette manière de voir aboutissait à la banqueroute partielle ; son adoption eût gravement compromis les finances de la nation ; aussi de nombreux cahiers, émanant de personnes mieux inspirées, combattent-ils ce procédé malhonnête : « Les prêts, faits au roi, que diverses circonstances ont rendus nécessaires et qui ont tous aggravé la dette, lui ont été faits comme à celui qui avait,

(1) *Hist. fin. de l'Assemblée Constituante*, I, p. 111-112.

sans contradiction aucune, la direction des finances de la nation et qui la représentait, dit par exemple la noblesse du bailliage de Clermont. Ces emprunts revêtus de l'enregistrement du Parlement ont acquis un droit plus sacré encore... A quelque proportion que les besoins de l'État ou la maladresse des ministres aient élevé les intérêts des prêts, leur dette est sacrée comme toute propriété. Elle doit donc être reconnue, par respect pour la foi publique. »

Le roi n'avait fait appel aux trois ordres que pour échapper au déficit qui menaçait de plus en plus le Trésor. Il est donc naturel que les cahiers se soient intéressés à cette question vitale. Un grand nombre d'entre eux demande avec insistance l'inauguration d'une politique d'économies, la répression du gaspillage, la suppression des fonctions inutiles : « Avant de statuer sur les charges publiques, dit le tiers état d'Anjou, nos députés prendront soin d'opérer dans toutes les parties de l'administration une réforme générale et les plus sévères économies. Ils se feront représenter un tableau exact et détaillé des dépenses de tous les départements, et ils attribueront à chacun d'eux les fonds nécessaires. Tous les appointements quelconques estimés excessifs seront réduits, et le roi sera supplié de concourir lui-même à toutes les réformes qui ne peuvent altérer l'éclat et la majesté du trône. Le roi voudra bien s'expliquer sur les maisons royales qu'il lui plaira de réserver, et la vente générale des autres domaines royaux sera ordonnée. » Les pen-

sions furent particulièrement attaquées. Elles étaient alors accordées de façon tout à fait arbitraire ; le riche courtisan obtenait facilement d'énormes mensualités alors que le petit fonctionnaire atteint par la limite d'âge ne recevait souvent rien du Trésor. Aussi certains cahiers réclament-ils l'adoption de diverses mesures destinées à remédier à cette situation injuste : proportion de la pension à l'importance et à la durée des services, interdiction du cumul, réversion partielle sur la veuve et les enfants mineurs, fixation d'un crédit annuel maximum, publication du nom des pensionnés et du motif pour lequel il leur est servi une retraite, révision des pensions existantes, etc. « La faveur et l'intrigue, observe le tiers de Ploërmel, ayant obtenu du cœur bienfaisant du roi, sous des prétextes frivoles, des pensions considérables et dont l'énormité est aussi étonnante qu'à charge à l'Etat, ces pensions doivent être examinées avec la plus scrupuleuse attention, afin d'éliminer toutes celles qui n'ont pour motif que la faveur ou sont accordées à des personnes riches. »

Les dépenses entraînées par les traitements et les pensions n'étaient pas les seules que l'on pouvait restreindre ; beaucoup de cahiers proposaient également la réduction des crédits affectés au paiement des intérêts de la dette publique, et, pour cela, l'emploi de vigoureuses mesures d'amortissement. C'est pourquoi ils demandent la création d'une caisse destinée à cet objet, procédé aujourd'hui condamné par l'expérience de divers Etats ;

cette institution aurait été alimentée par le produit de divers impôts, de certains biens domaniaux et des extinctions de rentes viagères. D'autres indiquent, comme moyen facile à employer, l'aliénation des biens de la Couronne ou l'attribution à l'État de tout ou partie des propriétés ecclésiastiques. Il nous paraît bon de donner quelques développements à ces deux propositions que l'on voit réapparaître dans l'histoire financière de la Révolution.

Le domaine de la Couronne était fort mal administré ; les frais de régie et le coût des réparations absorbaient presque l'intégralité de son revenu. On considérait que sa vente permettait de rembourser une partie de la dette nationale et de plus que le pays tout entier en bénéficierait, car elle ferait passer ces biens mal cultivés et mal entretenus entre les mains de particuliers qui, y consacrant leur labeur et leur intelligence, les remettraient en valeur et en tireraient le maximum de profit. Quant aux propriétés ecclésiastiques, elles s'étendaient sur le tiers ou le cinquième de la superficie du royaume (1). Depuis longtemps les précurseurs de la Révolution avaient dénoncé cette mainmise du clergé sur une partie importante du territoire français : il ne faut donc pas s'étonner que la plupart des cahiers exige que l'Église soit dépouillée d'une partie tout au moins de son patrimoine. Certains, assez modérés, se contentent de grever de charges très

(1) On ne connaît pas la proportion exacte.

lourdes les propriétés du clergé ou d'en affecter les revenus à des institutions de bienfaisance et d'éducation ; mais d'autres, plus radicaux, parlent de la confiscation pure et simple : « L'énormité de la dette publique et les besoins de l'État faisant une loi de recourir à des moyens extraordinaires, dit le tiers d'Auch, il sera proposé que, vacances arrivant de tous bénéfices consistoriaux autres que les évêchés, le revenu en soit versé dans une caisse d'amortissement jusqu'à l'entier acquittement de la dette publique. » Et le tiers de Clermont en Beauvoisis observe de même : « La multiplicité des monastères est contraire au bien et à la population de l'État. L'inutilité des communautés religieuses est actuellement assez généralement reconnue et leur suppression désirée par la majeure partie de ceux qui sont engagés dans ces ordres. L'un des moyens de libérer l'État des dettes qui l'accablent serait de séculariser tous les ordres réguliers, en assurant à chacun des individus qui les composent une subsistance honnête. La vente de leurs biens produirait des sommes capables d'éteindre une grande partie du capital des dettes que la nation a contractées depuis longtemps. Ce serait le moyen d'empêcher la levée de nouveaux impôts, dont la situation actuelle des différentes provinces ne pourrait permettre le recouvrement. »

Enfin divers cahiers, d'ailleurs peu nombreux, envisageaient la création d'une banque nationale à laquelle seraient confiées toutes sortes de missions, mais ils se gardaient d'entrer dans les détails d'organisation. Men-

tionnons par exemple le désir exprimé par le bailliage de Château-Thierry : « S'il était possible d'établir une banque nationale universelle dans tout le royaume et à l'abri de toute invasion de la part de ministres inhabiles comme de toute extension exagérée, il semble que le crédit national serait établi aussi solidement que possible ; que la facilité que cette banque donnerait aux affaires du commerce accroîtrait les ressources publiques et abaisserait l'intérêt de l'argent, sans compter la diminution des frais de transport de l'argent des provinces dans la Caisse nationale. »

Ces vœux relatifs à l'établissement d'une grande banque d'État n'émanent que d'une faible minorité. Dans l'esprit des gens, qu'ils fussent de la noblesse, du clergé ou du tiers, l'idée de banque était associée à celle de papier-monnaie, et l'expérience de Law avait laissé de cuisants souvenirs qui indisposaient l'opinion publique contre les banques en général. Certains cahiers protestèrent même, non sans vigueur, contre toute émission de ce genre de numéraire, et d'autres, l'admettant en principe, la subordonnèrent à l'assentiment des États Généraux.

Dès l'ouverture de cette Assemblée, les représentants de la nation eurent à s'occuper des questions financières, car le déficit budgétaire avait été la principale sinon l'unique raison de leur réunion. C'est Necker qui, en qualité de ministre des finances, fut chargé de saisir la Chambre de cette question. Les dépenses, dit-il, à la

séance du 5 mai 1789, s'élèvent à 531.444.000 livres et les ressources à 475.294.000 livres. Le déficit annuel est donc de 56.150.000 livres. Mais Necker avait le grave tort de ne point ajouter au déficit 76 millions de remboursements à effectuer en vertu d'engagements formels de l'Etat et 29.395.000 livres de dépenses extraordinaires, mais nécessaires. Aussi Mirabeau put-il dire, dans son *Journal des Etats Généraux*, que l'on trouvait dans son rapport « des trivialités dites avec pompe, des chiffres inintelligibles, pas un principe, pas une assertion inattaquable, pas une ressource d'homme d'Etat, pas même un grand expédient de financier, aucun plan de restauration, quoiqu'on l'eût annoncé, comme base de stabilité, bien que ce fût une des divisions du discours ».

Necker proposait bien d'augmenter diverses sources de recettes, sans toutefois apporter des modifications sérieuses au régime fiscal de la monarchie ; il demandait également la suppression de certaines dépenses, mais son projet, considéré dans son ensemble, consolidait privilèges et exactions, et ne pouvait contenter l'Assemblée nettement réformatrice.

Certes Necker ne voulait pas que l'Etat trahit les engagements pris envers ses créanciers : « Ne pourrait-on, s'écrie-t-il, faire une distinction entre les divers titres de créance, et réduire ensuite les emprunts dont les conditions auraient été favorables aux prêteurs ? Vous verrez, Messieurs, que l'utilité de cette opération n'aurait aucune proportion avec les inconvénients qui résulteraient d'une

atteinte donnée aux principes universels de bonne foi nationale et aux bases importantes de la confiance publique. On ne sait où l'on peut s'arrêter, quand on se permet de discuter les circonstances d'un engagement simple. L'intérêt de l'argent se ressentirait de ce nouveau genre de danger et l'État rachèterait longtemps le bénéfice d'un jour. » Malheureusement Necker admettait fort bien que l'État ajournât le remboursement des sommes dont il était débiteur, ce qui, nous semble-t-il, constitue une banqueroute partielle et déguisée. Il n'envisageait d'ailleurs ce moyen qu'à titre extraordinaire et formulait l'espoir qu'une Caisse d'amortissement serait créée, qui permettrait à l'État de ne manquer à ses engagements en aucune façon.

En définitive, le plan de Necker ne contenait pas de vues d'ensemble, mécontentait les partisans des réformes et ne faisait appel qu'à des moyens insuffisants et discutables pour sortir du gâchis financier. Les troubles qui suivirent bientôt tant à Paris qu'en province, les divisions existant entre les trois ordres, la querelle entre la cour et le tiers état eurent pour résultat d'aggraver encore les embarras du Trésor. Les impôts rentraient de moins en moins, et les États ne voulaient consentir aucun secours à la monarchie. Le roi se tourna alors vers la Caisse d'Escompte qui lui avait déjà prêté 30 millions en septembre et octobre 1788 et 10 millions en avril 1789. Non sans hésitation les administrateurs lui donnèrent satisfaction et firent à l'État deux nouvel-

les avances de 11.940.000 et 1.750.000 livres (mai-juin 1789). La politique des expédients se prolongeait donc : il devait d'ailleurs en être de même pendant toute la Révolution.

Durant ce temps l'Assemblée Nationale, à laquelle n'appartenaient encore que les membres du tiers, décréta que les impôts existants étaient illégaux, mais continueraient provisoirement à être perçus (17 juin). Elle prit aussi la décision de considérer la dette comme sacrée, de la mettre sous la protection de la loyauté française, ce qui était fort habile, car comme le remarque Etienne Dumont (1), « à cette époque, les créanciers de l'Etat, corps très nombreux, très actif et très puissant à Paris, étaient tous en opposition directe avec la cour, parce qu'ils voyaient bien qu'on n'avait qu'à faire banqueroute pour se tirer du déficit, rester avec un surplus et ne plus entendre parler d'Etats généraux, de constitution, de souveraineté du peuple ». Clavière, qui devait faire partie du Club des Jacobins et être ministre des contributions publiques, se déclara, dans un de ses écrits (2), en faveur du respect des engagements de la nation : il y combattit même la taxation de la rente sur l'Etat, car lors de sa création, le gouvernement avait déclaré devoir payer le

(1) *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées législatives*, Paris, Gosselin, 1832, p. 104.

(2) *Opinion d'un créancier de l'Etat sur quelques matières de finance importantes dans le moment actuel*, Londres et Paris, Buisson, juin 1789.

montant intégral des intérêts stipulés. Les dispositions de la Chambre lui conquirent une grande popularité auprès des capitalistes de Paris et des grandes villes, qui étaient habitués à être traités avec beaucoup moins de ménagements et avec peu de bonne foi.

Si l'Assemblée ne voulait pas opérer une banqueroute, même partielle, en vue de restreindre ou d'abolir le déficit, elle était aussi opposée à l'émission de nouveaux emprunts. Elle le fit bien sentir à Necker, lorsque, le 4 juillet, le ministre lui demanda de mettre à sa disposition de nouvelles ressources pour parer à la disette inquiétante qui sévissait. Depuis presque une année, Necker avait acheté des grains, au nom du roi, en Europe et aux États-Unis (1). De plus, il avait fait allouer aux importations des primes de 40 sous par quintal de farine et de 30 sous par quintal de blé. Mais ces mesures s'étaient révélées insuffisantes : Paris pouvait se trouver, un moment ou l'autre, en proie à la famine. Aussi demanda-t-il l'autorisation, pour le gouvernement, les assemblées provinciales et les municipalités, de « faire les avances et les dépenses que le soulagement du peuple pourrait nécessiter ». Du Pont de Nemours appuya le projet ministériel : « S'il s'agissait de perpétuer les dépenses ruineuses, de fournir à la prodigalité d'une cour, dit-il, certainement il serait défendu à l'Assemblée de se prêter à aucun impôt,

(1) Mesure récemment proposée par les députés socialistes pour remédier à la crise du pain cher.

à aucune contribution, à aucun emprunt... Mais l'esprit des mandats est de soulager le peuple et d'employer les moyens les plus prompts et les plus efficaces pour y parvenir. » Les représentants, jugeant la situation financière déjà trop obérée et désireux de ne rien consentir au gouvernement avant que la Constitution fût faite, ne se laissèrent pas convaincre par Necker et par Du Pont de Nemours.

Quelques jours après, le renvoi de Necker par Louis XVI crée un nouvel incident entre la cour et l'Assemblée et met Paris en effervescence. Les banquiers et les bourgeois eux-mêmes sont atterrés par l'idée de la banqueroute, que l'on croit très proche. Les députés votent un ordre du jour affirmant leur estime pour Necker et ses collègues révoqués. Le 14 juillet éclate, et le roi doit céder devant l'émeute menaçante. Necker rentre en France, reprend sa charge ministérielle, mais lui aussi est obligé de s'incliner devant les décisions de l'Assemblée qui entend rester maîtresse absolue et qui se sent soutenue par le pays. Pour conserver sa popularité, elle doit accueillir les demandes formulées par le peuple des villes et des campagnes avec autant de bienveillance qu'elle repousse avec force les désirs exprimés par la cour et ses mandataires. Les conséquences de la nuit du 4 août en sont la meilleure preuve.

L'article 5 du décret du 4 août constitue en effet, pour employer le terme dont se sert M. Gomel (1), une « des

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 308.

plus grosses maladresses financières que pût commettre le législateur ». Il supprimait toutes les dîmes, « *possédées par les corps séculiers et réguliers*, par les bénéficiers, les fabriques et tous gens de mainmorte, même par l'ordre de Malte et autres ordres religieux et militaires.... sauf à aviser aux moyens de subvenir d'une autre manière à la dépense du culte divin, à l'entretien des ministres, des autels, au soulagement des pauvres, aux réparations et reconstructions des églises et presbytères, et à tous les établissements, séminaires, écoles, collèges, hôpitaux, communautés et autres, à l'entretien desquels elles sont actuellement affectées. » C'était mettre à la charge de l'État une nouvelle dépense, d'environ 100 millions, qui allait rendre plus difficile encore la lutte contre le déficit. Il ne fallait d'ailleurs pas songer à abolir les dîmes sans les remplacer par de nouvelles ressources, et si l'on faisait appel à d'autres taxes que la contribution foncière, on aboutissait à remettre aux propriétaires d'immeubles un présent d'une grande valeur. Siéyès, du club Breton, et Lanjuinais, futur membre du club des Jacobins, ne manquèrent pas d'attirer sur ce point délicat l'attention de leurs collègues. « Je connais, observa Siéyès, aussi bien qu'un autre tous les inconvénients de la dîme ; mais, de ce que la dîme est un véritable fléau pour l'agriculture, de ce qu'il est plus nécessaire d'affranchir les terres de cette charge que de toute autre redevance, je n'en conclus pas qu'il faille faire présent d'environ 70 mil-

lions de livres de rente (1) aux propriétaires fonciers. Quand le législateur exige ou reçoit des sacrifices, ils ne doivent pas tourner au profit des riches ; 70 millions de rente étaient une ressource immense : elle est perdue aujourd'hui... J'aurais désiré qu'on eût avisé aux moyens de subvenir à une dépense nouvelle avant de rien abolir ; on ne détruit pas une ville, sauf à aviser aux moyens de la rebâtir. J'aurais désiré qu'on n'eut pas fait un présent gratuit de plus de 70 millions de rente aux propriétaires actuels, mais qu'on les eût laissés racheter cette redevance comme toutes les autres, et avant les autres, s'ils la trouvent plus onéreuse ; j'aurais désiré qu'on eût ainsi évité le besoin du remplacement annoncé. Car si le remplacement est payé par un nouvel impôt sur la généralité des contribuables, ceux qui n'ont point de terres ne trouveront pas très agréable d'être chargés de la dette de Messieurs les propriétaires fonciers. Si le remplacement se porte sur les fonds de terre, comme tous les propriétaires ne paient pas la dîme au même taux et sur les mêmes produits, les uns perdront, les autres gagneront à cette conversion... Prenez garde que l'avarice ne se masque sous l'apparence du zèle. Il n'est pas une terre qui n'ait été vendue et revendue depuis l'établissement de la dîme. Or, je vous le demande, lorsque vous achetez une terre, ne l'achetez-vous pas, moins les redevances

(1) Certaines évaluations s'élevaient à 120 millions, d'autres à 70 ou 80 seulement. On était donc loin de connaître le montant exact des dîmes qu'il s'agissait de remplacer.

dont elle est chargée, moins la dîme qu'on paie de temps immémorial (1) ? La dîme n'appartient à aucun des propriétaires qui la paient aujourd'hui... On veut tirer la dîme des mains ecclésiastiques, pourquoi ? Est-ce pour le service public ? Est-ce pour quelque établissement utile ? Non, c'est parce que le propriétaire voudrait bien cesser de la payer ; c'est un débiteur qui se plaint d'avoir à payer son créancier, et ce débiteur croit avoir le droit de se faire juge dans sa propre cause. »

Mirabeau et Duport répondirent à Siéyès. Ils soutinrent que les charges afférentes au culte et les dépenses analogues devaient incomber à la nation tout entière et non pas seulement aux propriétaires ruraux et que les ecclésiastiques n'avaient pas à se plaindre de la réforme proposée puisqu'ils toucheraient sous une autre forme le salaire qui leur était dû. Ricard de Séalt, avocat toulonnais, qui allait, lui aussi, adhérer au Club des Jacobins (2), somma le clergé d'imiter l'exemple de la noblesse, qui venait de renoncer à ses privilèges, et il fut écouté d'une bonne partie du second ordre. L'archevêque de Paris, Mgr de Juigné, s'exprima par exemple en ces termes : « Au nom de mes confrères, au nom de tous les membres du clergé qui appartiennent à cette auguste Assemblée, nous remettons toutes les dîmes ecclésias-

(1) Cette théorie n'est autre que celle de la capitalisation des charges fiscales. Voir de Lauwereyns de Roosendaele, *La répercussion de l'impôt*. Paris, A. Rousseau, 1901.

(2) Préfet de l'Isère en 1800.

tiques entre les mains d'une nation juste et généreuse. Que l'Évangile soit annoncé, que le culte divin soit célébré avec décence et dignité, que les églises soient pourvues de pasteurs vertueux et zélés, que les pauvres soient secourus : voilà la destination de nos dîmes. Nous nous confions dans l'Assemblée Nationale, et nous ne doutons pas qu'elle ne nous procure les moyens de remplir dignement des objets aussi respectables et aussi sacrés. »

En somme la nation se chargeait de nouvelles dépenses — allocations aux prêtres, entretien des immeubles consacrés au culte, assistance publique — et n'établissait aucun impôt en vue d'y subvenir. Certains représentants du tiers avaient cependant une arrière-pensée, qui devait être réalisée plus tard : la confiscation des biens du clergé ; mais il ne semble pas que telle était alors l'opinion bien nette de la majorité de l'Assemblée.

Les décrets des 4-11 août qui abolissaient les privilèges de la noblesse et la dîme ne furent pas signés par le roi sans hésitation, d'autant plus que Necker attira l'attention du souverain sur l'imprudence qu'il y avait à supprimer des ressources sans pourvoir à leur remplacement. Barnave et Mirabeau suggérèrent à leurs collègues de mettre Louis XVI en demeure d'en effectuer la promulgation. Le roi répliqua par un mémoire, adressé le 18 septembre à l'Assemblée, où il déclarait approuver l'esprit général des décrets en question, non sans faire des réserves sur certaines de leurs dispositions. Avec

beaucoup d'à-propos, il disait : « Lorsque les finances sont dans une situation qui exige toute l'étendue des ressources de l'État, il conviendrait sûrement d'examiner si, au moment où les représentants de la nation disposent d'une grande partie des revenus du clergé, ce n'est pas au soulagement de la nation entière que ces revenus doivent être appliqués... Il me semble donc que plusieurs motifs de sagesse inviteraient à prendre en nouvelle considération l'arrêté de l'Assemblée relatif à la disposition des dîmes ecclésiastiques, et que cet examen pourrait s'unir raisonnablement à la discussion prochaine des besoins et des ressources de l'État. » On ne peut, au point de vue financier, qu'approuver les paroles royales, d'ailleurs inspirées par Necker ; mais si nous nous plaçons sur le même terrain, nous sommes obligés d'improuver la partie du mémoire consacrée à la suppression de divers droits féodaux : « On ne peut pas, avec justice, dit-il, abolir sans indemnité de pareilles redevances : elles sont fixées par des contrats ou d'anciens usages ; elles forment depuis longtemps des propriétés transmissibles, vendues et achetées de bonne foi... Il serait donc juste et raisonnable de ranger ces sortes de redevances dans le nombre de celles que l'Assemblée a déclarées rachetables au gré de ceux qui y sont assujettis. » Se ranger à l'observation du souverain aurait eu pour conséquence l'aggravation des charges pesant sur la partie la plus nombreuse et la plus déshéritée de la nation et nous savons qu'à cette époque la coupe était

assez pleine pour qu'une mesure de ce genre la fît déborder.

Dans ces conditions Mirabeau, Duport, Pétion et le duc de La Rochefoucauld insistèrent auprès de la Chambre en vue de la promulgation immédiate des décrets ; il en fut fait ainsi le 10 septembre : toute opposition cessa de suite de la part de Louis XVI.

Ces mesures, nous l'avons dit, ne devaient pas améliorer la situation financière du royaume, puisqu'elles accroissaient les dépenses à un moment où les recettes, en voie de transformation, rentraient fort mal. Le 7 août, Necker appela l'attention des députés sur la question vitale de l'équilibre budgétaire et réclama d'eux le vote d'un emprunt de trente millions, somme nécessaire pour suffire aux besoins les plus urgents, pendant deux mois. Il espérait qu'au bout de cette période, le nouveau régime financier serait établi sur des bases solides et de façon définitive. Le taux de 5 0/0 lui semblait assez avantageux pour garantir le succès de l'opération.

Le rapport du duc d'Aiguillon (8 août) conclut en faveur de l'émission, car la recette d'août et de septembre paraissait pouvoir n'être que de 37.200.000 livres et la dépense menaçait de s'élever à 60 millions au moins. Mais divers constituants ne furent pas de cet avis : entre autres, Barnave objecta que tout emprunt nécessitait un impôt pour le service des intérêts et de l'amortissement et que les impots étaient déjà assez écrasants. Mirabeau répliqua en faveur de l'emprunt et demanda qu'il ait pour

caution « l'engagement des membres de l'Assemblée, chacun pour la somme dont ses facultés lui permettront de se rendre responsable envers les prêteurs, somme dont les députés feront la souscription entre les mains du président. » L'Assemblée ne le suivit pas sur ce point, mais elle consentit l'emprunt, au taux de 4 1/2 0/0, sans retenue (décret du 9-12 août) : le taux primitif de 5 0/0 fut abaissé en effet sur la demande de Pétion, du vicomte de Noailles, etc., qui eurent le tort de croire qu'à une époque aussi troublée ce taux était exagéré. L'emprunt échoua forcément et Alexandre de Lameth le constate en ces termes : « Il ne pouvait en être autrement, puisqu'il existait sur la place des fonds ayant la même garantie et dont l'intérêt était plus élevé. » Une proposition d'Alexandre de Lameth, en vue de consacrer à la garantie de l'emprunt et, de façon générale, à l'amortissement de la dette publique les revenus ecclésiastiques, déduction faite de ceux qui étaient indispensables pour rémunérer convenablement les ministres du culte, fut très vivement discutée, puis écartée par l'Assemblée ; de Lameth s'était pourtant attaché à démontrer la légitimité de cette opération, à lui enlever le caractère d'une véritable confiscation : « Il y a une grande différence, observa-t-il, entre les propriétés des citoyens et celles des corps. Lorsqu'on a fait une fondation, c'est la nation qu'on a dotée, car la nation se trouve toujours entre l'individu qui donne et le corps politique qui reçoit... Chaque citoyen a des droits, qui existent indépendamment de la

société ; mais les corps politiques n'existent que pour la société et n'existent que par elle. Ce n'est pas à eux que l'on donne, c'est à la société et pour sa prospérité. Personne ne refusera sans doute à la nation le droit de supprimer les corps politiques ; à plus forte raison peut-elle appliquer leurs biens à l'utilité générale et disposer d'une partie des mêmes biens. » C'était là un raisonnement d'allure quelque peu sophistique ; Alex. de Lameth eut mieux fait de ne pas déguiser ses intentions et de faire valoir, devant l'Assemblée, que si, dans une période de troubles et de guerre civile ou étrangère, la nation peut exiger de ses membres le sacrifice de leur vie ou de leur santé, elle a, à plus forte raison, le droit de leur demander tout ou partie de leurs biens.

Nous avons dit que l'emprunt échoua : le patriotisme des capitalistes ne fut pas aussi puissant que le défaut d'avantages pécuniaires présentés par cette opération. La presse se livra à de violentes déclamations contre les banquiers coupables de ne pas avoir souscrit ; mais Mirabeau remit les choses au point, à la séance du 19 août, où il démontra que la fixation du taux à un faible pourcentage avait été une grave erreur. « Je propose donc d'arrêter, conclut-il, que l'Assemblée Nationale autorise Sa Majesté à employer les moyens que la situation des affaires et les besoins impérieux du moment lui paraîtront exiger pour assurer à l'emprunt un succès plus prompt, lors même que ces moyens apporteraient quelques modifications à l'article 1er qui en fixe le taux. »

Necker signala à l'Assemblée qu'au lieu de 30 millions, le Trésor n'avait reçu que 2.600.000 livres et attribua cet insuccès indiscutable au taux de 4 1/2 (Séance du 27 août). De plus il faisait remarquer que les besoins de l'Etat s'étant accrus depuis un mois, il faudrait emprunter non pas 30, mais 40 millions (1), sans négliger de prendre d'autres mesures contre le déficit (transformation de la Caisse d'Escompte en banque nationale, répression de la contrebande du sel, etc.).

Mirabeau appuya le projet de Necker et manifesta l'intention de faire proclamer par les constituants la fidélité avec laquelle la nation devait tenir ses engagements. C'était d'ailleurs un excellent moyen de consolider le crédit du royaume, alors si ébranlé : « Approuver l'emprunt sans consacrer la dette, sans la mettre à l'abri de toute réduction, de toute atteinte, dit-il aux opposants, c'est semer la défiance et l'effroi parmi les capitalistes, c'est leur annoncer des intentions sinistres. Et dans quel temps, à quelle époque pensez-vous à annoncer des vues aussi malheureuses ? C'est quand vous êtes prêts de recevoir le grand, l'inestimable bien d'une constitution libre. Or c'est la dette publique qui a été le germe de notre liberté. Voudriez-vous en recevoir le bienfait et vous refuser

(1) L'emprunt devait être nominalement de 80 millions, dont 40 en espèces et 40 en effets publics. Ceux-ci étaient tellement dépréciés que le taux, nominalement de 5 0/0, étant applicable aux deux parties du versement, serait en réalité de beaucoup supérieur à ce pourcentage.

à en acquitter le prix ? » Prennent part à la discussion de nombreux représentants, parmi lesquels Talleyrand, Rewbell et Glezen (1). L'Assemblée se déclare favorable aux idées de Mirabeau et approuve le projet d'emprunt : la déclaration qui précède le décret du 27-28 août est ainsi libellée : « *L'Assemblée Nationale*, délibérant sur les propositions qui lui ont été faites au nom du roi par le premier ministre des finances, déclare l'emprunt de 30 millions fermé ; décrète l'emprunt de 80 millions moitié en argent, moitié en effets publics, tel qu'il a été proposé par le premier ministre des finances : elle en laisse le mode au pouvoir exécutif (2). L'Assemblée renouvelle et confirme ses arrêtés des 17 juin et 13 juillet, par lesquels elle a mis les créanciers de l'Etat sous la sauvegarde de l'honneur et de la loyauté française ; en conséquence, elle déclare que, dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne pourra être fait de nouvelles retenues ni réductions quelconques sur aucune de parties de la dette publique. »

Cet emprunt ne réussit guère mieux que celui de 30 millions ; les banquiers étrangers ne voulurent point souscrire ; bien mieux, ils retirèrent de France les capitaux qu'ils y avaient placés, de sorte que le cours des effets

(1) Avocat au Parlement de Rennes, membre du Cub Breton.

(2) Rewbell aurait voulu, par contre, que l'Assemblée se concertât avec Necker au sujet du mode de réalisation de l'emprunt, mais Mirabeau fit rejeter cette proposition, parce qu'elle aurait diminué la responsabilité du ministre.

publics baissa dans une forte mesure. Cette dépréciation encouragea les capitalistes français à participer à l'opération, puisque la moitié des souscriptions devait être versée en valeurs du Trésor. Néanmoins lorsque l'emprunt fut clos par le décret du 8 octobre 1790, il n'avait rapporté que 44.342.000 livres, dont 22.171.000 en numéraire, et cependant, comme nous l'avons expliqué, le taux réel était de beaucoup supérieur à 5 0/0.

Les embarras du Trésor continuaient et progressaient ; Mirabeau et le duc d'Aiguillon reconnurent que la situation était dangereuse. On ne pouvait songer à augmenter les impôts ; l'impopularité d'une telle mesure aurait eu pour effet presque certain le rétablissement de l'ancien régime ; certains pensèrent naïvement aux dons patriotiques ; sur l'invitation de Necker, le roi voulut faire fondre son argenterie, mais Mirabeau observa que cette opération ne servirait à rien et, sur la demande de l'Assemblée, Louis XVI consentit à conserver sa vaisselle plate. Necker fut même sur le point de ne pouvoir payer la solde des troupes ; la Caisse d'Escompte, à laquelle il s'adressa en cette circonstance, lui consentit un prêt de 12 millions en billets, mais ce fut un remède insuffisant, car il allait falloir également des ressources pour les intérêts de la dette, pour le paiement des pensions, etc. Necker envisage donc entre autres mesures la possibilité de réduire les traitements des ministres et des fonctionnaires, de profiter des extinctions des rentes viagères, de restreindre le train de maison du roi. Il évalue néan-

moins à 160 millions le déficit qui existera pour 1789 et 1790, même si l'Assemblée adopte ses propositions et si l'emprunt de 80 millions est entièrement souscrit. Son optimisme bien connu fait place à une compréhension plus saine de la situation. Dans son désir de ménager le roi et les constituants, il avait jusqu'alors presque toujours fermé les yeux devant le danger financier ; cette fois, il est forcé de l'avouer et de le regretter. Nous pouvons donc nous associer, avec quelques restrictions il est vrai, au dur jugement que porte sur lui M. Gomel (1) : « Faute d'avoir exposé franchement à l'Assemblée Nationale, lorsqu'elle s'était réunie quatre mois auparavant, à quel point les recettes étaient au-dessous des besoins, dit cet auteur, faute de l'avoir sommée ensuite de prendre, d'accord avec le gouvernement, les mesures nécessaires à la rentrée des impôts (2), faute enfin d'avoir adopté, pour les deux emprunts qu'il avait récemment tentés, un taux suffisamment rémunérateur pour en assurer le succès (3), il avait laissé le déficit s'accumuler et devenir menaçant. Puis, dans un moment où toutes les sources de la fortune publique et des fortunes privées se trouvaient compromises, où l'intérêt de l'argent s'élevait à 1 0/0, où le com-

(1) *Op. cit.*, p. 382-383.

(2) Le pouvoir royal pouvait le faire, mais l'Assemblée eût perdu beaucoup de sa popularité et de sa puissance en s'associant à une politique fiscale répressive.

(3) Necker, étant données ses connaissances financières et bancaires, aurait dû renseigner les Constituants sur cette question du taux. Il porte la responsabilité de n'en avoir rien fait.

merce, l'industrie étaient paralysés, où la grande majorité de la classe riche de la nation (1) était hostile au nouvel ordre de choses, la noblesse parce qu'il la dépouillait de ses privilèges et d'une partie de ses revenus, la bourgeoisie parce qu'elle voyait la Constituante accomplir trop hâtivement des réformes trop radicales, il ne trouvait rien de mieux à proposer qu'une taxe devant atteindre les revenus dans la proportion du quart!... Rarement ministre des finances n'a moins bien défendu les intérêts du Trésor. »

Le grand remède indiqué par Necker était en effet la taxe patriotique, contribution extraordinaire que les citoyens devaient acquitter en deux ans et pour la fixation de laquelle il s'en remettait à la bonne foi des contribuables (2). Or ou bien ceux-ci devaient obéir à ses suggestions et cette contribution augmenterait dans une mesure exagérée les charges déjà lourdes auxquelles ils étaient astreints, ou bien ils tromperaient le Trésor sur le chiffre de leurs ressources, et le déficit subsisterait, un peu moindre il est vrai. Du Pont de Nemours préférait que l'on recourût à d'autres moyens : tout d'abord il proposait que les dîmes ecclésiastiques fussent maintenues, mais au profit de la nation et non plus du clergé ; puis il

(1) Elle était d'ailleurs loin de constituer la majorité numérique de la nation.

(2) Voir sur ce sujet ce qui a été dit dans le chapitre précédent où nous avons déjà parlé de la contribution patriotique parce que, bien que taxe extraordinaire, cet impôt ressemble beaucoup aux impôts actuels sur le revenu.

affirmait le droit pour l'Etat de reprendre les biens de l'Eglise qui lui appartenaient « sous la seule condition de pourvoir honorablement à l'entretien du culte et de ses ministres, et de conserver, d'améliorer même les établissements de charité et d'instruction ». La dîme, estimait-il, procurerait 24 millions ; les biens de l'Eglise donneraient la même somme ; cette recette supplémentaire de 48 millions par an viendrait à bout du déficit et inspirerait confiance aux créanciers de l'Etat.

Mirabeau demanda à l'Assemblée de voter les propositions de Necker, non pas parce qu'il les considérait comme bonnes, mais parce que, si elles échouaient, le ministre se compromettrait à jamais et parce que les constituants n'avaient pas le temps d'élucider les diverses questions qu'envisageait le mémoire ministériel et qu'il était tout à fait urgent de résoudre. L'Assemblée entraînée par la véhémente improvisation du tribun contre la banqueroute, « la hideuse banqueroute » passa outre aux protestations et la taxe patriotique fut adoptée. Par là elle se déchargeait de toute responsabilité (1).

L'Assemblée fit à peu près en même temps appel à une autre ressource extraordinaire dont elle attendait 140 millions : il s'agit de l'arrêté du 29 septembre par

(1) Voir sur ce sujet le *Journal d'Adrien Duquesnoy, député du tiers état de Bar-le-Duc, sur l'Assemblée Constituante*, 3 *mai* 1789-3 *avril* 1790, par Robert-Crévecœur, Paris, A. Picard et fils, 1894, 1er vol., p. 369.

lequel, sur la proposition du baron de Jessé et avec l'adhésion de plusieurs membres du clergé, elle « invite les évêques, curés, chapitres, supérieurs de maisons et communautés séculières et régulières de l'un et l'autre sexe, municipalités, fabriques et confréries, de faire porter à l'hôtel des monnaies le plus prochain toute l'argenterie des églises, fabriques, chapelles et confréries, qui ne sera pas nécessaire pour la décence du culte divin ».

C'est un peu plus tard, le 10 octobre, que revint définitivement devant l'Assemblée la question des biens de l'Eglise. Nous avons déjà vu qu'à diverses reprises certains constituants avaient proposé leur « mise à la disposition » de la nation ; nous avons cité, entre autres, Alexandre de Lameth et Du Pont de Nemours. Talleyrand insista à nouveau en invoquant la nécessité de mettre un terme aux embarras du Trésor : « L'Etat, dit-il, est depuis longtemps aux prises avec les plus grands besoins. Il faut donc de grands moyens pour y subvenir. Les moyens ordinaires sont épuisés ; le peuple est pressuré de toutes parts ; la plus légère charge lui serait à juste titre insupportable. Il ne faut même pas y songer...... Il faut pour l'avenir des ressources extraordinaires. Il en est une immense et décisive et qui, dans mon opinion, peut s'allier avec un respect sévère pour les propriétés : cette ressource me paraît tout entière dans les biens ecclésiastiques. » L'expression « respect sévère pour les propriétés » peut sembler un peu ironique,

mais Talleyrand s'attacha à la justifier en faisant observer à ses collègues que les biens dont il s'agissait étaient d'une nature particulière, qu'ils avaient été remis au clergé en vue de destinations particulières, et qu'en assurant l'exécution des intentions des donateurs l'Etat ne pourrait être accusé de spoliation. « Or, personne ne l'ignore, continua Talleyrand, tous les titres de fondation des biens ecclésiastiques, ainsi que les diverses lois de l'Eglise qui ont expliqué le sens et l'esprit de ces titres, nous apprennent que la partie seule de ces biens qui est nécessaire à la subsistance du bénéficier lui appartient ; qu'il n'est que l'administrateur du reste, et que ce reste est réellement accordé aux malheureux ou à l'entretien des temples. Si donc la nation assure soigneusement à chaque titulaire, de quelque nature que soit son bénéfice, cette subsistance honnête, elle ne touchera pas à sa propriété individuelle ; et si, en même temps, elle se charge, comme elle en a le droit, de l'administration du reste, si elle prend à son compte les autres obligations attachées à ces biens, telles que l'entretien des hôpitaux, des ateliers de charité, les réparations des églises, les frais de l'éducation publique, etc., si surtout elle ne puise dans ces biens qu'au moment d'une calamité générale, il me semble que toutes les intentions des fondateurs seront remplies, et que toute justice se trouvera sévèrement accomplie. » Les biens du clergé lui rapportant annuellement 70 millions et la dîme 80, et les deux tiers de ces 150 millions de-

vant être consacrés à l'entretien du clergé, l'évêque d'Autun calculait que la vente des 50 millions restants mettrait un capital de 2.100 millions à la disposition de l'État (1). Cette somme, énorme pour l'époque, serait ainsi répartie : 500 millions pour l'extinction de 50 millions de rentes viagères, 1.100 millions pour l'amortissement de 60 millions d'intérêts de la dette publique et 500 millions pour le rachat des offices de judicature. Elle permettrait le rétablissement de l'équilibre budgétaire, la suppression de la gabelle, l'affectation d'une dotation de 35 millions et demi à une caisse d'amortissement, etc. On comprend aisément l'impression que produisit sur les constituants cette proposition d'un des membres les plus influents et d'un des plus hauts dignitaires du clergé (2).

Mirabeau se rallia à peu près à la proposition émise par son collègue, tout en demandant qu'elle fût simplifiée et que, pour le moment, seul fût posé le principe de la reprise des biens ecclésiastiques. La discussion prit plusieurs séances. Adversaires et partisans rivalisèrent de science juridique et d'arguments. Les premiers s'appliquèrent à démontrer que le droit de propriété de

(1) Ce chiffre paraît à première vue très élevé si l'on ne réfléchit pas que le clergé possédait beaucoup d'immeubles ne produisant aucun revenu.

(2) Voir sur ce point les *Mémoires historiques et politiques* de Ferrières, Paris, 1790, t. I, p. 348. — Le comte de Ferrières-Sauvebœuf, fut un des premiers membres du club des Jacobins.

l'Eglise était indéniable et que sa nature n'offrait pas de caractères spéciaux, que la nation n'avait aucun droit sur le domaine ecclésiastique, que les donateurs ont eu pour objet d'enrichir l'Eglise et non pas la nation, que les libéralités ont été faites en général, de façon absolue, sans charge aucune, que si, à diverses reprises et dans des circonstances difficiles, l'Etat a aliéné des biens appartenant au clergé, c'était avec le consentement exprès de celui-ci, que si l'Assemblée décide néanmoins la confiscation, cette opération aura pour contre-partie une augmentation de dépenses de beaucoup supérieure à celle escomptée par Talleyrand, qu'au surplus la vente projetée ne donnera pas un produit de deux milliards, car, ou bien la réalisation se fera sans délai, et il en résultera un avilissement considérable des prix, ou bien elle sera effectuée peu à peu, et l'équilibre budgétaire restera instable longtemps encore. Siéyès approuva d'ailleurs cette argumentation dans ses *Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques* : « L'idée la plus simple en fait de propriété, dit-il, est qu'un bien appartient à celui à qui il a été donné ou qui l'a acquis. Les biens ecclésiastiques n'ont point été donnés à la nation, mais au clergé, à de certaines charges ou conditions. S'il ne refuse pas d'en remplir les charges, on ne peut pas le dépouiller... Vous avez beau faire déclarer à l'Assemblée que les biens dits ecclésiastiques appartiennent à la nation, je ne sais ce que c'est, que déclarer un fait qui n'est pas vrai. »

De leur côté les partisans du projet fournirent en sa faveur quantité de raisons. Barnave montra que les dons faits au clergé ont pour but, non pas l'utilité particulière de ses membres, mais trois objets bien déterminés : l'exercice du culte, l'entretien des ministres et les institutions de bienfaisance ; du moment que l'Etat subvient à ces trois sources de dépenses, il peut revendiquer pour lui la propriété des biens qui y sont affectés, ce qui lui permettra en outre d'éviter la banqueroute. Treilhard et Thouret se placèrent sur le terrain juridique : le clergé est une personne morale, créée par l'Etat ; l'Etat peut donc supprimer cette personne morale et enlever ainsi au clergé, comme tel, le droit de propriété ; d'autre part, les biens ecclésiastiques appartiennent, non pas aux ministres du culte, mais à la totalité des fidèles, c'est-à-dire à la nation. Mirabeau alla plus loin : il fit bon marché de l'intention des fondateurs, qui doit céder le pas à l'utilité publique, il invoqua le droit pour l'Etat de prendre toutes les mesures qu'il lui convenait d'adopter, il tenta de démontrer que le clergé avait seulement un droit de jouissance et non pas un droit de propriété, et qu'on ne pouvait traiter de confiscation l'opération projetée. Enfin Le Chapelier fit entendre une note assez violente : « Vous avez voulu détruire les ordres, dit-il, parce que leur destruction était nécessaire au salut de l'Etat ; si le clergé conserve ses biens, l'ordre du clergé n'est pas encore détruit. Vous lui laissez nécessairement la faculté de s'assembler, vous consacrez

son indépendance, vous préparez la désorganisation du système politique que vous êtes chargés d'organiser. »

Sans apprécier le bien fondé juridique des arguments présentés par les partisans et les adversaires de la proposition Talleyrand-Mirabeau, nous pouvons tout au moins dire que la mise des biens du clergé à la disposition du pays était une mesure exceptionnelle, de salut public, destinée à fournir les moyens de sortir d'une situation financière absolument compromise. Toutes les considérations devaient disparaître devant cette raison majeure : la nécessité pour la nation de vaincre le déficit, car cette plaie pouvait, à la longue, devenir mortelle pour le nouveau régime. Mais les constituants qui votèrent le projet eurent le tort très grave de croire que ce moyen suffirait pour sortir le Trésor d'embarras et d'accepter sans contrôle le chiffre fourni par Talleyrand en ce qui concernait le prix probable de vente des biens ecclésiastiques ; la moindre connaissance économique leur faisait défaut, car, comment admettre que la présentation sur le marché d'une masse d'immeubles aussi considérable ne ferait pas baisser les prix dans une très forte mesure, ne déprécierait pas toutes les propriétés nationales et privées, n'aurait pas pour suite une crise grave et dangereuse pour le pays. L'Assemblée aurait dû envisager l'opération comme une opération à longue portée, s'étendant sur un grand nombre d'années ; elle eût paru moins brillante, mais eût constitué un remède autrement sérieux.

Le décret du 2-4 novembre (1) ne contient d'ailleurs que l'affirmation du principe : il ne donne aucun détail d'application, conformément à l'avis exprimé par Mirabeau. Le texte est en effet très court : « L'*Assemblée nationale*, y est-il dit, décrète : 1° que tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir, d'une manière convenable, aux frais du culte, à l'entretien des ministres, et au soulagement des pauvres, sous la surveillance et les instructions des provinces ; 2° que dans les dispositions à faire pour subvenir à l'entretien des ministres de la religion, il ne pourra être assuré à la dotation d'aucune cure *moins de douze cents livres par année*, non compris le logement et les jardins en dépendant. » Cette dernière mesure eut le don de plaire à de nombreux prêtres de campagne, qui y voyaient une augmentation de leurs émoluments.

Le 7 novembre, Talleyrand provoqua une nouvelle discussion sur le sujet des biens de l'Eglise ; il demanda à l'Assemblée de prendre des mesures contre les pillages, les dégâts et les vols ; de plus il la pria d'ordonner aux juges royaux de se transporter immédiatement dans les églises, chapitres, monastères, etc., d'y apposer les scellés et d'y dresser inventaire de tous les objets mobiliers. L'Assemblée adopta deux décrets dont le premier donnait satisfaction à la première requête de l'évêque d'Autun et

(1) Voté par 568 voix contre 346.

le second, s'en rapportant à la bonne foi des titulaires de bénéfices et des chefs des maisons religieuses, exigeait d'eux une déclaration de leurs biens, au lieu de les astreindre aux formalités vexatoires des scellés et de l'inventaire.

Le principe de la reprise des biens ecclésiastiques fut bien accueilli du peuple français : on croyait ainsi résolu l'irritant problème du déficit permanent et écarté le spectre de la banqueroute nationale ; on pensait que les nouvelles ressources dont allait disposer le budget permettraient de diminuer les impôts ou, tout au moins, de ne pas les augmenter, et de subvenir à l'amortissement de la dette et au paiement des intérêts. Peut-être aurait-on pu et dû prévoir les événements qui allaient survenir et leur répercussion sur la situation financière ; mais il ne semble pas qu'il eût été facile de les écarter.

Les embarras du Trésor étaient en effet toujours les mêmes ; comme nous l'avons déjà dit à plusieurs reprises, les contribuables s'obstinaient à ne pas payer les contributions, les emprunts ne réussissaient pas et l'Assemblée ne se résolvait pas et ne pouvait même pas se résoudre à accroître les charges fiscales. Les besoins étaient pourtant aussi pressants que jamais ; il fallait en outre rembourser à la Caisse d'Escompte les avances qu'elle avait consenties au Trésor.

Necker estimait trouver une solution provisoire dans la transformation de la Caisse en banque nationale et dans l'attribution à cet établissement du privilège d'é-

mission de papier monnaie. Mais si cette institution n'était pas *persona grata* auprès de nombreux constituants. Elle fut violemment attaquée par Clavière dans une brochure intitulée *Opinions d'un créancier de l'Etat*, que nous avons déjà citée. Mirabeau, d'autre part, l'avait dénoncée le 16 septembre à la tribune. Necker n'en poursuivit pas moins son idée et, le 14 novembre, il lut aux constituants un mémoire relatif à cette question. Le ministre signala à nouveau l'état désespéré des finances publiques, l'impossibilité d'écarter le déficit (90 millions pour 1789 et au moins 80 pour 1790) au moyen de ressources ordinaires, la nécessité de recourir à une mesure autre que l'emprunt, moyen infructueux à cette époque. Une solution unique lui paraissait possible, malgré le fâcheux exemple laissé par Law : l'émission de papier-monnaie. Aussi proposait-il que la Caisse d'Escompte, devenue banque nationale et pourvue d'un privilège de 10, 20 ou 30 ans, fût autorisée à émettre 240 millions de billets, garantis par la nation, que toutes les caisses royales et particulières de Paris devraient recevoir comme argent. Sur ces 240 millions, la banque aurait à en avancer 170 à l'Etat contre des assignats ; la dette de l'Etat serait donc de 240 millions, si l'on tenait compte des 70 millions déjà prêtés par la Caisse. Les 70 millions rapporteraient 4 0/0 au lieu de 5 comme précédemment, et les 170 millions 3 0/0 seulement. Les ressources grâce auxquelles l'Etat ferait le service de ces intérêts seraient demandées à la contribution patriotique

et à la vente des biens de la couronne et du clergé : un *caissier de l'extraordinaire* serait chargé de la comptabilité de ces fonds.

Le Comité des finances, défiant comme toujours à l'égard de Necker, confia le rapport (1) au marquis de Montesquiou qui, après des considérations générales sur les dépenses et les recettes, fit un projet de décret promettant qu'à partir du 1er janvier 1790 les paiements auraient lieu régulièrement, mais que jusqu'à cette date, fixée pour l'établissement d'un nouvel ordre de comptabilité, ils seraient suspendus, sauf pour la solde des troupes et l'acquittement des arrérages des rentes et des pensions. Le second rapport de Montesquiou, en date du 18 novembre, évalue à 475 millions le montant des recettes ; mais de Montesquiou proposait pour 119 millions d'économies à réaliser sur presque tous les chapitres du budget, ce qui permettrait de diminuer de beaucoup l'imposition du sel et même d'avoir un excédent de 32 millions. En outre le rapporteur demandait que 400 millions de biens ecclésiastiques fussent aliénés en quatre ans, surévaluait dans de fortes proportions le rendement possible de la contribution patriotique et estimait facile la création d'une caisse d'amortissement, recevant la première année 33 millions du Trésor et ensuite des sommes de plus en plus importantes. Cet optimisme devait bientôt recevoir des faits un démenti sensationnel.

(1) Ce rapport, daté du 16 novembre, fut suivi d'un rapport complémentaire communiqué le surlendemain à l'Assemblée.

Quand la Chambre entreprit la discussion des propositions de Necker et du Comité des finances, Mirabeau attaqua vivement le projet d'entente du Trésor avec la Caisse d'Escompte. Il montra qu'il était inutile d'interposer un établissement privé entre le Trésor et le pays, qu'il valait mieux constituer une Caisse nationale et qu'il fallait rembourser à la Caisse d'Escompte les avances qu'elle avait consenties au ministre des finances. Du Pont de Nemours prit au contraire la défense du plan de Necker : il fit observer avec raison que la situation était difficile, malgré les affirmations du Comité des finances, que, dans des circonstances ardues, la caisse était venue au secours de la nation, que l'émission directe de papier-monnaie par le Trésor pourrait avoir les résultats que faisait craindre la coûteuse expérience de Law, qu'il était donc préférable de s'en remettre à la Caisse d'Escompte en limitant assez bas son taux d'émission.

Nous n'analyserons pas les nombreux discours que provoqua la question de l'émission du papier-monnaie soit par la Caisse, soit par le Trésor. Il faut toutefois donner une place à part aux observations que présenta Talleyrand et qui sont hostiles tout à la fois à ces deux procédés : « L'effet inévitable de tout papier-monnaie, dit-il, est la prompte disparition des espèces. Ce numéraire fictif chasse le numéraire réel, et parce qu'il le remplace, et parce qu'il l'effraye, et comme il ne peut jamais en être la représentation parfaitement exacte, il en chasse beaucoup plus qu'il n'en remplace. Dès lors, ce papier

tombe au-dessous du pair, les créanciers que l'on rembourse perdent la différence, les débiteurs auxquels on avait prêté en argent la gagnent ; par conséquent, renversement dans les propriétés, infidélité universelle dans les payements. » Après cette constatation fort sage, tout à fait conforme aux idées économiques modernes, Talleyrand déclarait que seules les recettes ordinaires et normales devaient suffire aux dépenses annuelles et qu'il fallait rembourser les emprunts au moyen de ressources extraordinaires, lesquelles ressources seraient à chercher dans la contribution patriotique et la vente des biens domaniaux et ecclésiastiques. Ces développements étaient justes, mais ils ne pouvaient guère s'appliquer qu'à une époque normale et non à une période révolutionnaire. En admettant que la rentrée des recettes ordinaires eût été assurée — mesure d'ailleurs impossible à appliquer — elles n'auraient pas suffi pour satisfaire aux besoins annuels du Trésor. L'Assemblée s'en rendit bien compte : aussi continua-t-elle la discussion sans prendre de décision de principe défavorable au papier-monnaie.

Une proposition très raisonnable fut alors présentée par Duport, le 28 novembre, qui demanda qu'avant de statuer sur les arrangements à prendre avec la Caisse d'Escompte et l'émission de papier-monnaie, la Chambre s'assurât du montant exact des besoins du Trésor, que l'on ne connaissait qu'avec une très large approximation. Divers députés, parmi lesquels se trouvait Pétion, approuvèrent cette manière de voir. D'autres, comme

Rœderer, répliquèrent que l'Assemblée devait agir rapidement, si l'on voulait éviter la banqueroute. Le Chapelier les mit d'accord en obtenant des représentants que le lendemain ils s'occuperaient des dépenses à acquitter avant la fin de l'année et des moyens d'y pourvoir.

Le 28 novembre, on ne discuta que la première partie de la question : pour novembre et décembre le déficit fut évalué à 86.800.000 livres (dépenses : 130.800.000 livres et recettes : 44 millions), mais aucune mesure ne fut votée en vue d'assainir la situation.

Le projet de Necker, relatif à la Caisse d'Escompte, fut toutefois, peu après, l'objet de nouvelles délibérations. Un très riche banquier, qui venait de gratifier la nation d'un don patriotique de 50.000 livres, Laborde de Méréville (1), fit au début de décembre un exposé très complet de la question des banques et des émissions de papier-monnaie. Adversaire déclaré de ces dernières, il recommanda la création d'une grande banque par actions qui deviendrait caissière de la France, qui aurait la frappe de la monnaie métallique, solderait les dépenses de l'État et en recevrait les recettes, moyennant des commissions de 1/4 et 1/2 0/0. Il en résulterait, pensait-il, une diminution des frais, puisqu'une seule institution pourvue de succursales se substituerait aux nombreuses caisses publiques alors existantes. Cet établissement se

(1) Garde du Trésor royal, l'un des premiers membres du club des Jacobins.

livrerait d'ailleurs à d'autres opérations de nature commerciale et absorberait la Caisse d'Escompte. Une commission de dix membres fut chargée d'examiner ce plan : elle comprenait, entre autres membres, l'auteur de la proposition, Talleyrand, et Du Pont de Nemours. Elle ne se montra pas favorable au projet en question et le remplaça par un autre, que Necker approuva dans son mémoire du 17 décembre et qui tenait à la fois de l'idée du ministre d'une entente avec la Caisse et de diverses suggestions, émises par plusieurs représentants, demandant la création d'assignats gagés sur le produit de la vente des biens ecclésiastiques.

Voici quelles étaient les principales dispositions du projet de la commission, ratifié par Necker : la Caisse créera 25.000 actions nouvelles, ce qui représente un accroissement de capital de 100 millions : un dividende de 6 0/0 lui sera garanti et le cours forcé de ses billets sera prolongé jusqu'au 1[er] juillet 1790 ; en compensation, elle avancera à l'Etat 80 millions, mais l'Etat lui remettra 70 millions d'annuités remboursables en vingt ans (montant du prêt qu'elle avait consenti en 1789 et 170 millions d'assignats remboursables par tranches montant des avances qu'elle avait faites pour 1789 et 1790 ; ces annuités et assignats rapporteront à la Caisse 5 0/0 par an. Les nouveaux billets qu'elle émettra ne constitueront pas du papier-monnaie puisque garantis par le domaine de la Couronne et les biens de l'Eglise. Ces propriétés peuvent être évaluées à 250 millions, non

compris les charges résultant de l'entretien des ministres du culte, les dépenses d'éducation et d'assistance, etc., qui les grèvent. Si l'on y ajoute 150 millions à provenir de la contribution patriotique, la Caisse de l'Extraordinaire qui recevra ces fonds disposera de 400 millions permettant de payer les intérêts de la dette et de la rembourser. Il sera créé sur cette nouvelle caisse des assignats de 1.000 livres, au taux de 5 0/0, admis de préférence pour le paiement des biens ainsi hypothéqués. Le rapporteur de la commission et Necker estimaient que ces assignats seraient entièrement remboursés en 1795.

Ce plan ne fut pas l'objet d'une longue discussion ; il eut néanmoins à subir des attaques assez violentes. Rœderer aurait voulu que l'on se contentât de rembourser à la Caisse d'Escompte les 170 millions qui lui étaient dus, au moyen d'une aliénation de biens ecclésiastiques d'un montant égal ; Pétion fit observer qu'il était plus simple que l'Etat fît lui-même l'opération projetée, au lieu de recourir aux bons offices de la Caisse d'Escompte ; Rewbell proposa que l'on remplaçât toute émission de papier par un emprunt forcé de 170 millions à répartir entre les capitalistes et les propriétaires ; le futur membre du Directoire exprimait ainsi une idée malheureuse dont la Convention devait édicter l'application sur une très grande échelle. Finalement le plan du Comité fut admis par la Constituante avec quelques modifications de détail (décret du 19 décembre 1789 et 21 janvier 1790).

Cette loi a été très diversement appréciée ; c'est le premier pas fait par les révolutionnaires dans la voie périlleuse de l'émission de papier-monnaie, un pas bien timide, il est vrai. Aussi a-t-elle subi de vives critiques, mais, d'autre part, il importait de sortir de la situation difficile où l'on se trouvait, il fallait adopter un plan quelconque, en théorie l'Assemblée aurait pu faire appel à l'impôt ou à l'emprunt ou même à la fois à ces deux ressources, en pratique il n'était point possible d'y songer ; les taxes existantes ne rentraient presque pas, la création de nouvelles contributions aurait probablement provoqué une contre-révolution, tout au moins des troubles sanglants ; quant à l'appel au crédit des financiers et des capitalistes, nous avons vu quel avait été l'insuccès des deux emprunts de 1789 ; en édictant un taux de beaucoup plus élevé, on n'aurait sans doute pas réussi à faire souscrire une somme importante et on aurait accru les embarras du Trésor. Il était également impossible de ne rien faire, car la banqueroute eût été proche. C'est pourquoi la grande majorité des constituants adopta une *solution de fortune*, fort compliquée, mais de laquelle un peu d'optimisme permettait d'espérer de bons résultats. Si l'on s'en fût tenu là, surtout si les faits extérieurs et intérieurs n'étaient pas survenus et n'avaient pas aggravé la situation, on aurait pu se contenter de cette solution de fortune ; les événements n'ont pas permis qu'il en fût ainsi.

A la même époque eut lieu une discussion assez cu-

rieuse au sujet d'un don de 900 000 livres offert à la nation par divers habitants de Genève. Étant donnée la situation précaire du Trésor, on pouvait croire que l'Assemblée accepterait cette libéralité avec enthousiasme. Il n'en fut rien. On y vit une manœuvre intéressée de la part de la faction aristocratique qui dominait Genève ; accepter, pensait-on, eût été s'humilier devant elle. Barnave exprima l'opinion que le but de la proposition était d'acheter la protection de la France. Mirabeau démontra que la dignité de la nation lui interdisait d'accepter un tel secours. Bref, le 29 décembre, l'offre genevoise fut repoussée par la France, malgré l'avis de Necker.

Dès le début de l'année 1790, l'Assemblée se trouva aux prises avec les mêmes embarras qu'en 1789. Le 2 janvier, Duport déposa la motion suivante qui avait pour objet de réaliser des économies aux dépens de la maison royale : « Le roi sera supplié de fixer lui-même la somme qu'il croit nécessaire pour sa dépense personnelle, celle de sa maison, les maisons de ses enfants et de ses tantes ou d'accepter celle de vingt millions pour les mêmes objets. » Le ton était modéré, mais ferme : c'était une invitation bien nette au souverain de restreindre ses dépenses. Le surlendemain l'Assemblée adoptait à l'unanimité une proposition analogue, plus courtoise, émanant de Le Chapelier.

Presque aussitôt, la question des pensions vint à l'ordre du jour. Le 6 novembre 1789, le duc d'Aiguillon, président du Comité des finances, avait fait connaître les rai-

sons qui empêchaient jusqu'alors la publication de leur relevé. Bouche (1) demanda cependant que les pensions de plus de 300 livres fussent immédiatement supprimées, à moins que leurs titulaires ne prouvassent qu'elles étaient méritées et non pas exagérées ; mais sa motion fut repoussée sur la demande de Mirabeau qui démontra que son vote exposerait 40.000 personnes à mourir de faim.

L'état détaillé des pensions fut publié en décembre ; il provoqua sur le champ un mécontentement général, car il constituait la preuve d'un gaspillage extraordinaire, scandaleux, en faveur de grands personnages sans titres sérieux. Le rapport du Comité des finances, en date du 31 de ce mois, les évalue à 31.533.000 livres, dont 18 millions de pensions militaires. De nombreux représentants s'empressèrent d'en demander la révision et la diminution et de préconiser toutes sortes de mesures dans ce but. Bouche présenta la première disposition ayant pour but de réprimer l'émigration, car celle-ci commençait à devenir inquiétante : il proposa en effet que les revenus des bénéfices ecclésiastiques dont les titulaires étaient absents fussent versés dans le Trésor public. Le Chapelier l'appuya en ces termes : « C'est dans un moment de trouble que tous les citoyens doivent être à leur poste. Ceux qui l'ont quitté ne peuvent plus avoir de revenus attachés à

(1) L'un des fondateurs du club breton, puis du club des Jacobins, avocat à Aix-en-Provence.

des fonctions qu'ils n'exercent plus. C'est un devoir pour nous de rappeler des citoyens que la crainte a éloignés ; c'est une justice et un devoir de ramener des ecclésiastiques à la résidence. Pourquoi souffrirons-nous que les peuples soient privés de leurs secours ?... Il faut les rappeler, nous le devons, même par intérêt pour des citoyens fugitifs qui regrettent sûrement leur patrie et qui, rappelés par vous, seront à l'abri de tous les dangers. » Légèrement atténuée, la proposition de Bouche devint l'article 5 du décret du 5-14 janvier 1790, relatif aux pensions.

Voici maintenant les autres prescriptions importantes de cette loi : paiement des arrérages échus jusqu'au 1er janvier 1790 pour les pensions, traitements conservés, dons et gratifications annuelles, n'excédant pas 3.000 livres ; paiement de cette somme seulement pour les pensions d'un chiffre supérieur ; ajournement au 1er juillet 1790 du versement des pensions à échoir depuis le 1er janvier, afin que l'Assemblée ait le temps de procéder à leur révision ; création d'un Comité de 12 membres chargé de préparer ce travail ; suppression des pensions des Français habituellement domiciliés en France et résidant à l'étranger sans mission expresse du gouvernement.

Le Comité des pensions se mit aussitôt au travail ; il entra bientôt en conflit avec Necker, car le roi ne voulait pas lui communiquer le Livre Rouge sur lequel le souverain inscrivait les dépenses secrètes (pensions, dons, gratifications, etc.). Finalement Louis XVI dut céder et le Comité fit publier le contenu du registre et l'état no-

minatif des pensions sur le Trésor royal : on sut alors que le baron de Breteuil jouissait de six pensions s'élevant au total à 91.729 livres, que de Sartine en recevait 1 d'une somme de 86.720 livres, que le duc de Polignac, premier écuyer de la reine, percevait 80.000 livres, que la nourrice du roi obtenait 13.915 livres d'arrérages annuels, etc. Il en résulta dans la presse des critiques très apres de l'ancien état de choses et même des attaques contre la famille royale et la cour. La connaissance de la liste des pensions et gratifications porta un grand coup à la popularité de Louis XVI.

Tandis que le Comité des pensions poursuivait ses travaux et provoquait par leur publication l'émotion populaire, l'Assemblée continuait à se débattre dans les questions financières. La droite suscita le 22 janvier une discussion sur la légitimité des emprunts et sur l'accroissement formidable de la dette qui avait eu lieu depuis deux ans. Elle demanda qu'un peu de lumière fût projetée sur les comptes inextricables que les emprunts avaient occasionnés. Mirabeau et de Lameth combattirent cette motion, et comme les membres du parti aristocratique constataient amèrement que les votes se décidaient d'avance dans les clubs des Jacobins, un tumulte éclata qui se serait terminé par la déchéance de l'abbé Maury de son mandat législatif, si Mirabeau n'avait pris la parole en faveur de la liberté de la tribune.

Le même jour fut voté un décret relatif aux dépenses de 1790 et à la liquidation des créances arriérées. Un

Comité de liquidation fut créé auquel, dans le délai d'un mois, les administrateurs et les ordonnateurs de chaque département devaient remettre l'état exact de toutes les dépenses arriérées. Mirabeau fit en vain observer que ce délai était insuffisant. On a reproché à ce décret d'avoir confondu le pouvoir de législation avec le pouvoir d'administration, d'avoir obligé l'Assemblée à entrer dans des vérifications détaillées où elle n'avait que faire. Mais étant donné l'hostilité qui régnait entre la Chambre et le ministère des finances et le peu de confiance que les représentants mettaient en Necker et en le gouvernement, cette décision ne peut étonner, elle peut même paraître une sage mesure de contrôle justifiée par les gabegies antérieures.

Quelques jours ensuite l'Assemblée eut encore à s'occuper de questions budgétaires. Elle prit connaissance, le 29 janvier, d'un rapport du Comité des finances qui ne laissait pas d'être très encourageant, car il évaluait à 96 millions le montant des économies qu'il était possible de réaliser dans les dépenses publiques. Deux autres mémoires, déposés les jours suivants, examinent plus particulièrement les dépenses de la guerre et des affaires étrangères. C'est alors que surgit un nouveau motif de dépenses : le décret du 13-19 février 1790 relatif à l'abolition des vœux monastiques et à l'allocation de pensions aux membres des congrégations. Dubois de Crancé prit une part importante à l'adoption de ce texte qui, pourtant, allait obérer encore plus la situation financière ; il

fit en effet remarquer que, si elle n'était pas adoptée, l'Etat, ne pouvant aliéner de suite les biens des monastères, serait dans l'impossibilité de tenir ses engagements vis-à-vis de la Caisse d'Escompte et perdrait tout crédit ; Barnave eut également la parole et soutint que l'existence des moines était incompatible avec les droits de l'homme et les besoins de la société, et qu'elle nuisait à la religion et à l'ordre public. L'évêque de Nancy, Mgr de Lafare, déclara en vain que la mesure en discussion nécessiterait un crédit annuel de 60 millions, l'Assemblée passa outre, mais grâce à Le Chapelier, décida que, quant à présent, il ne serait rien changé à l'égard des maisons vouées à l'éducation et des établissements de charité.

Le décret du 20-26 février suivant fixe les pensions auxquelles avaient droit les religieux visés par le décret du 13-19 du même mois ; selon les cas elles devaient s'élever de 300 à 1.200 livres par an et par personne. L'Assemblée fit quelque peu preuve d'imprévoyance, car elle n'essaya pas de se rendre compte des crédits que nécessiterait sa décision ; elle estimait en effet que leur montant capitalisé serait dépassé par le prix vénal des couvents.

Peu après, le 26 février, la Chambre entendit un rapport du Comité des finances évaluant à 60 millions les économies qu'il était possible de réaliser sur les dépenses publiques. Mirabeau en profita pour décocher quelques flèches à Necker qui s'abstenait le plus possible de collaborer avec le Comité et surtout de le documenter.

« La nation ne peut abandonner à personne la dictature sur les finances, s'écria le grand tribun, et un homme exercerait une véritable dictature s'il pouvait se soustraire à l'obligation de venir apporter à la nation l'état de sa situation. La plus belle mission, fût-elle marquée par des miracles, n'exempterait pas de ce devoir celui à qui elle aurait été confiée ; à plus forte raison, si au lieu de succès miraculeux, cette mission ne s'était signalée que par de funestes calamités. Je demande donc que le ministre des finances vienne nous présenter non seulement l'état de notre situation, mais encore ses conseils et son expérience sur la situation critique où nous nous trouvons. » Barnave fit repousser cette motion de Mirabeau, et l'Assemblée vota les conclusions du rapport présenté au nom du Comité sans se demander si les économies projetées étaient réalisables.

Necker, plus prudent qu'à l'ordinaire, mit en garde les représentants contre leur optimisme ; il leur exposa, dans son mémoire du 6 mars, que la réduction des dépenses susceptible d'être opérée ne pourrait dépasser 30 millions et que le déficit afférent à 1790 serait de 292 millions environ, qu'il y avait lieu de conclure de nouvelles conventions avec la Caisse d'Escompte et qu'il fallait se garder d'émettre de nouveaux assignats en vue de résoudre la question du déficit à titre provisoire. Il concluait en préconisant l'établissement d'un bureau de trésorerie composé de députés — sans doute avait-il pour objet de

dégager en partie sa responsabilité — et en affirmant qu'en 1791 les recettes équivaudraient aux dépenses.

Au nom du Comité des finances, le marquis de Montesquiou combattit les conclusions de Necker. Il nia que le déficit fût aussi important que le prétendait le ministre. Il insista en faveur du remboursement à la Caisse d'Escompte des 170 millions qui lui étaient dus au moyen d'assignats délivrés par la Caisse de l'Extraordinaire, portant 4 à 5 0/0 d'intérêt, et dont la Caisse d'Escompte remettrait au Trésor une grande partie (132 millions) afin de couvrir le déficit de 1790. En outre, le Comité repoussa l'idée d'un bureau de trésorerie. Necker, ne se tenant pas pour battu, fit intervenir le roi, mais, le 26 mars, aucun représentant ne défendit le plan du gouvernement. Divers députés jacobins, Rewbell, Mirabeau, Barnave et La Reveillère-Lepeaux qualifièrent l'attitude de Louis XVI d'inconstitutionnelle ; Barnave réprouva tout « concert direct entre la représentation nationale et l'administration des finances », et La Reveillère-Lepeaux prétendit que permettre à des constituants d'entrer dans le bureau de trésorerie pour y remplir le rôle de véritables ministres serait affaiblir la confiance de la nation en l'Assemblée. Le projet de Necker fut donc repoussé.

Un décret du 27 mars-1er avril 1790 voté ensuite donna un nouveau coup d'épée dans l'eau ; les députés s'en rendaient compte, d'ailleurs, dans une certaine mesure, mais ils étaient persuadés que la vente des biens nationaux et ecclésiastiques leur permettrait de venir à bout

de toutes les difficultés d'ordre financier. En ce qui concernait 1790, les 400 millions prévus comme devant provenir de cette source et affectés à la dotation de la Caisse de l'Extraordinaire leur paraissaient suffire amplement. L'attention des constituants fut à nouveau attirée sur cette question par une pétition de la ville de Paris que lui lut Bailly le 10 mars, en s'y associant : « Si l'on expose à la fois tous les biens aux enchères, comme l'instance du besoin semble l'exiger, la concurrence des objets mis en vente diminuera la concurrence des acquéreurs ; les objets ne seront pas vendus ou ils le seront à vil prix ; si, d'un autre côté, les ventes sont faites avec la discrétion nécessaire, le Trésor public ne se remplira que lentement, et l'État ne sera pas assez tôt secouru. Nous ne voyons qu'un moyen de concilier ces choses opposées, c'est que l'Assemblée Nationale fasse sortir de sa main ces biens qu'elle a déclarés à la disposition de la nation et les remette dans une main étrangère ; c'est qu'elle propose aux municipalités considérables et qui ont un crédit qui leur est propre d'acheter en masse et, en quelque sorte fictivement, les biens ecclésiastiques qui seront à leur convenance. Les obligations de ces municipalités deviendront des effets qui pourront être mis dans la circulation.... Les assignats n'ont pas obtenu la valeur qu'on désirait et le cours dont on avait besoin, parce que la confiance ne peut reposer que sur une base établie et visible ; l'hypothèque ne peut se placer que sur des biens vendus, et non sur une vente projetée,

annoncée, mais dont on craint, dont on espère peut-être que mille circonstances pourront détourner l'attention.... Il faut donc vendre par masses les biens ecclésiastiques, parce qu'alors ils seront sortis de la main du clergé..... Il faut vendre aux municipalités, parce qu'elles sont les instruments naturels des opérations nationales, parce qu'elles ont un crédit proportionné à leur existence. »

En principe, Bailly avait raison ; il était préférable de superposer au crédit national le crédit propre aux grandes municipalités du royaume. Mais en l'état où se trouvait alors la France, ce palliatif était de beaucoup insuffisant, ce n'était qu'un remède à très faible portée. Le Comité des finances approuva d'ailleurs le plan de Bailly, qui avait le grand mérite, fut-il dit, de soustraire le pays à la domination de la finance, et Bailly s'attacha à démontrer, à la séance du 16 mars, que cette opération rapporterait environ 12 millions à la ville de Paris et permettrait de soulager grandement la misère qui sévissait dans la capitale. « C'est Paris, dit-il, qui a fait la Révolution, et cependant tous les maux de la Révolution pèsent sur Paris... Dans cette ville où une grande consommation et un luxe productif font vivre le peuple, tout languit lorsque la consommation diminue, lorsque le travail manque. On est obligé aujourd'hui de pourvoir à la subsistance d'une multitude d'ouvriers... Je ne crains pas de le dire, depuis six mois, le peuple de Paris ne vit que d'aumônes, et cet aveu ne coûte rien au maire de la

ville (1), car si le peuple y est réduit à la misère, c'est pour la cause de la liberté. Si la ville a fait de grandes dépenses, si elle a contracté des engagements qu'elle doit tenir, c'est que, d'une part, il a fallu nourrir ce peuple que l'humanité devait secourir et dont le désespoir aurait pu tout perdre ; c'est que, de l'autre, il a fallu armer la milice qui vous a défendus et qui assurait votre liberté. C'est donc pour vous et pour la chose publique que la ville a fait ces dépenses et contracté ces engagements. Et la ville n'est point intéressée quand elle demande à lation de l'adnaier à les remplir. »

Bien que l'état de misère dans lequel vivait une grande partie de la population parisienne fût indiscutable, Laborde de Méréville, Defermon et d'autres constituants combattirent son plan ; ils soutinrent que ce déplacement de crédit ne pouvait avoir qu'un résultat nul. Sa proposition obtint néanmoins la consécration législative (décret du 17-21 mars 1790) et offrit cet intérêt considérable de commencer en réalité la liquidation du domaine ecclésiastique.

Au même moment une députation de la ville de Paris, émue de la disparition du numéraire, supplia la Chambre de nommer des commissaires dont la fonction serait de s'assurer de la parfaite régularité des opérations de la Caisse d'Escompte. Cet établissement venait justement, à la demande de Necker, d'autoriser le Trésor à

(1) Qui n'était autre que Bailly.

augmenter de 15 millions ses découverts vis-à-vis d'elle (ce qui les portait à 185 millions). La proposition de la Commune de Paris sembla augmenter les garanties réciproques des deux parties en présence et elle fut adoptée malgré l'opposition de Pétion et de Robespierre.

C'est le 9 avril que le Comité des finances communiqua à l'Assemblée son rapport ; Anson, qui l'avait rédigé, concluait à la création d'assignats jouant le rôle de monnaie. Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, il n'était possible ni d'augmenter les impôts, ni d'en hâter le recouvrement, ni d'émettre un emprunt ; le rapport admet qu'une seule ressource reste : le monnayage de l'immense domaine qui se trouvait à la disposition de l'Etat ; ce ne sera pas là une monnaie fictive, disait Anson, car « ce que l'on appelle ordinairement papier-monnaie, ou même billet d'Etat, repose simplement sur une hypothèque générale ; les assignats, au contraire, seront le signe représentatif d'une créance dotée d'une hypothèque spéciale sur des immeubles. » En principe la monnaie ne porte point intérêt ; le Comité des finances demanda toutefois qu'il n'en fût pas de même des assignats : le taux proposé était de 4 1/2 0/0 : de cette façon les détenteurs de ce papier ne chercheraient pas à s'en débarrasser, les capitalistes les garderaient en portefeuille et, d'une façon générale, on les préférerait même à la monnaie métallique, et Anson croyait tellement qu'il en serait ainsi qu'il fixa la moindre coupure à 200 livres, pour ne point chasser l'argent. Afin que le gage fût sérieux, réel,

l'émission ne devait pas dépasser 400 millions, valeur totale des biens à vendre.

La droite de l'Assemblée protesta contre ce projet ; Du Pont de Nemours démontra que le papier ne pourrait avoir la même valeur que des espèces métalliques ; le spectre de l'agiotage fut invoqué, mais la majorité manifesta des intentions favorables à l'égard des assignats, qui étaient d'ailleurs approuvés par Necker. Rœderer et Pétion montèrent à la tribune et firent preuve d'enthousiasme à l'égard de la proposition du Comité ; le duc d'Aiguillon s'efforça d'en démontrer la nécessité : « Assez et trop longtemps, dit il, nous avons compté sur les ressources offertes par M. Necker, pour opérer la restauration des finances. Tout nous dit aujourd'hui que nous ne devons nous en rapporter qu'à nous-mêmes. Car, enfin, qu'avons-nous fait en finances ? Nous avons fait tout ce qui nous a été demandé : continuation des anciennes impositions, emprunt, contribution du quart des revenus, prolongation de surséance des paiements de la Caisse d'Escompte, etc. Cependant qu'en est-il résulté ? Grand discrédit, resserrement extrême du numéraire, perte sur les billets de caisse, baisse des fonds publics et perte immense dans le change. » Les partisans de la réforme firent également valoir qu'elle n'avait rien de commun avec la création de papier-monnaie, puisque les assignats jouiraient d'une garantie hypothécaire de 400 millions et qu'ils seraient remboursés dans un délai de deux ans ; en outre, elle aurait le résultat de faire réapparaître les

espèces métalliques, car on s'apercevrait qu'elles ne sont pas indispensables.

Au point de vue des détails dans lesquels entra la discussion, notons simplement que le cours forcé fut admis par tous les orateurs et que quelques constituants, parmi lesquels il faut citer Pétion, demandèrent qu'il n'y eût pas d'intérêts.

Le décret du 16-22 avril 1790, qui couronna la délibération, ne fait que reproduire les mesures proposées par Anson, sauf de légères modifications : cours forcé, taux de 3 0/0, remboursement au fur et à mesure que les obligations délivrées par les municipalités en échange des biens qu'elles auront acquis pourront être réalisées en argent, coupures de 200 à 1.000 livres, etc.

En lui-même ce décret n'avait rien de dangereux ; on ne peut dire de lui qu'il compromettait les finances nationales ; c'était même probablement le meilleur moyen de sortir de la situation difficile où se trouvait le pays. Le cours forcé peut être considéré comme une mesure imprudente, mais sans cette disposition il eût été très difficile de faire circuler les assignats ; quant au chiffre de 400 millions, il avait été fixé un peu à la légère, car l'Assemblée ne possédait aucune indication sur le montant probable qu'atteindrait le prix de vente des biens nationaux. Necker avait d'ailleurs approuvé vivement le vote émis par la Constituante, sans doute à contre-cœur — nous pouvons le croire — ce qui suscita les critiques sui-

vantes du journal *Les Révolutions de Paris* (1), auquel collaboraient de nombreux Jacobins : « Il (Necker) fera échouer s'il le peut les meilleures opérations de l'Assemblée Nationale, afin de nous punir d'avoir cessé de croire en ses talents et en ses vertus. Les financiers, banquiers et agioteurs le seconderont de toutes leurs forces pour faire perdre les assignats sur la place et pour contrecarrer tout ce qui pouvait tirer le Trésor public de leur dépendance. Le moyen de parer à ce danger sera de se pénétrer de la sagesse de l'opération des assignats, d'éclairer à cet égard les moins instruits ; et si la horde financière fait vendre les assignats à perte pour les décrier, de profiter de sa coupable sottise en les achetant. » L'opération fut également défendue par l'Assemblée elle-même dans son adresse datée du 30 avril, qui engageait les Français à acheter les biens mis en vente et à donner leur appui aux assignats. Et cependant, dès les premiers jours de mai, ceux à livrer le 30 juin suivant se négociaient de 6 à 10 0/0 au-dessous du pair !

Afin que les propriétés de l'Eglise fussent considérées comme une véritable garantie hypothécaire de la valeur des assignats émis par l'Etat, Prieur (de la Marne) fit observer le 10 avril qu'il y avait lieu de les déclarer, sans ambages, biens nationaux. Chasset aboutit à la même conclusion dans un rapport déposé au nom du Comité des dîmes et qui indiquait qu'au début de la nou-

(1) N° 40.

velle organisation ecclésiastique résultant de la suppression des dîmes et de la reprise des biens du clergé, la dépense incombant à l'État serait de 131 millions de livres. Rœderer et de nombreux députés approuvèrent la façon de voir de Prieur (de la Marne) et de Chasset ; la droite protesta, qualifia de spoliation l'opération projetée, prétendit que les bénéfices qu'en tirerait l'État seraient de beaucoup inférieurs à ceux que l'on en escomptait ; elle proposa la conservation par le clergé de son domaine, à charge pour lui de contracter un emprunt de 400 millions dont il verserait le montant au Trésor, dont il paierait les intérêts et qu'il rembourserait en aliénant partie de ses immeubles. Un membre du club des Jacobins, dom Gerle, prieur de la Chartreuse du Pont-Sainte-Marie en Auvergne, député suppléant aux États du clergé de Riom, soutint le projet du Comité des dîmes, mais avec tant de maladresse qu'il faillit le faire échouer (1). Une discussion violente s'ensuivit, dans laquelle intervint Charles de Lameth, et les mesures préconisées par Prieur et par Chasset furent adoptées. Les paroles prononcées au cours de la discussion par les membres de la droite eurent pour effet d'accroître la haine du peuple contre ces députés : comme le dit

(1) Voir Aulard, *op. cit.*, vol. I, p. 59-60, et Fr. Mège, *Mémoires de l'Académie de Clermont*, année 1865, p. 138. Alexandre de Lameth dit de lui, au sujet d'une motion qu'il avait déposée sur la religion catholique, qu' « elle avait été suggérée au pieux cénobite et (qu') on avait abusé de son ignorance des affaires temporelles » (*op. cit.*, II, p. 86).

Ferrières (1), « le peuple s'obstinait à regarder la vente des biens du clergé comme une ressource qui rendait la banqueroute impossible ; il n'en détesta que plus fortement les nobles et les évêques, qui refusaient de lui donner ce gage nécessaire à sa sûreté. » Toutefois l'Assemblée supprima définitivement les dîmes, le 20 avril, sans les remplacer par des ressources équivalentes, ce qui dépouillait la reprise des biens ecclésiastiques d'une bonne partie de ses avantages financiers.

Bref, des dispositions adoptées par la Constituante il résultait que la nation allait pouvoir jouir en toute liberté des richesses qui appartenaient auparavant au clergé. Cela ne lui parut pas encore suffisant, et elle décida de s'attaquer également au domaine de la Couronne qui, jusqu'alors, avait été considéré comme inaliénable. C'est une fois de plus un Jacobin, Barère de Vieuzac, le futur conventionnel, qui fut chargé de rapporter cette question ; il s'en acquitta, le 10 avril, en énumérant les raisons pour lesquelles il convenait de renoncer à l'ancienne règle qui prohibait la vente ou l'abandon du domaine. « La maxime de l'inaliénabilité, dit-il, était bonne quand les rois de France vivaient des revenus de leur domaine. Ce principe était aussi sacré que celui qui dit que l'impôt ne peut être établi que du consentement de la nation. Ces deux principes sont même

(1) *Op. cit.*, p. 62.

corrélatifs : car si le domaine a été primitivement consacré à l'entretien de la maison royale, la nation avait le plus grand intérêt à empêcher qu'il ne fût diminué, pour n'être point obligée d'en acquérir ou d'en former un nouveau, ou d'y suppléer par des impôts Mais aujourd'hui que le domaine se trouve réduit par les concessions, les échanges et les envahissements de tous les genres, il serait absurde d'appliquer le principe que les fonds de la couronne sont inaliénables au domaine d'un roi qui jouit d'une liste civile. L'utilité que la nation retirerait de l'aliénation de ces fonds est devenue d'ailleurs l'opinion commune et générale .... Cette opinion est-elle justifiée ? Oui, car c'est un fait d'expérience que les frais de régie absorbent presque toujours une grande partie du produit brut. « Les individus savent faire rendre des revenus plus élevés à leurs terres que l'État, ajoute-t-il ; ils savent aussi en augmenter la valeur ; à tous points de vue leur aliénation est préférable à leur conservation en régie. Au surplus, observe Barère, le domaine de la Couronne ne saurait être considéré comme propriété personnelle du roi : « Les rois ne peuvent être propriétaires pour eux ni pour leur famille ; ils ne peuvent pas disposer comme les autres citoyens des biens qui leur viennent par succession..... Dès que le roi monte sur le trône, tous ses biens, tous ses domaines se confondent dans les domaines de la Couronne. Ces héritages, ces biens de tout genre font accession aux domaines nationaux. »

Barère ne se montre toutefois pas favorable à l'aliénation des forêts, car elles donnent de gros revenus et sont utiles au point de vue de la marine, de l'alimentation des forges et des fonderies et de l'approvisionnement des villes en bois de construction (1). Aussi la mesure proposée par Barère ne devait-elle rapporter au Trésor que 135 millions.

Des députés de droite ayant répondu que le domaine de la Couronne était bien propre de la famille de Bourbon et que leur aliénation au profit de la nation constituerait une confiscation, Rœderer répliqua que les souverains n'étaient qu'usufruitiers, et Barère invoqua à l'appui de cette affirmation des lettres patentes de Louis XII et de Henri IV qui corroboraient cette thèse. Le décret du 9 mai-21 septembre 1790, qui clôture cette discussion, admit que tous les domaines de la Couronne seraient aliénables en vertu d'une loi, si les besoins de l'Etat l'exigeaient et que les immeubles des princes parvenant au trône et ceux qu'ils acquerraient pendant leur règne seraient incorporés auxdits domaines.

Du point de vue financier, l'on ne saurait blâmer la reprise des biens de la Couronne et du clergé, ni l'émission d'assignats jusqu'à concurrence de 400 millions. Il y avait là une nécessité budgétaire et beaucoup de constituants, en appuyant ces mesures de leur vote, agis-

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu lui-même s'oppose à toute idée d'aliénation ou d'affermage du domaine forestier de l'Etat, bien qu'il soit en principe l'adversaire de l'exploitation en régie.

saient non pas par haine du roi et des ecclésiastiques, mais par désir de sauver la nation de la banqueroute. Par malheur, la création des assignats leur parut être une panacée universelle, une garantie perpétuelle contre le déficit. De l'assignat emportant hypothèque sur les biens nationaux au papier-monnaie dépourvu de couverture, il n'y avait qu'un pas à faire, et ce pas fut vite franchi. Les constituants croyaient avoir trouvé là une mine inépuisable de ressources, et bercés de cette illusion ils ne tardèrent pas à être affranchis de tout souci financier et à croire que toutes les difficultés budgétaires pourraient être résolues au moyen de nouvelles émissions.

Necker prévint l'Assemblée, le 10 avril, qu'il avait à nouveau besoin de 40 millions pour les mois d'avril et de mai et demandait l'autorisation d'en emprunter immédiatement la moitié à la Caisse d'Escompte. Gaultier de Biauzat se plaignit de ce qu'il ne fournît pas l'emploi de cette somme et qu'il ne donnât point la justification des paiements auxquels il avait à pourvoir et du numéraire existant dans les caisses du Trésor. Camille Desmoulins, dans *Les Révolutions de France et de Brabant*, accusa même le ministre de faire sortir de l'argent du royaume et de vider exprès le Trésor. Comme il y avait urgence, satisfaction fut néanmoins donnée à Necker, mais l'Assemblée décida, le 17 avril, que le prêt serait fait en « promesses d'assignats ». Elle prit une décision analogue, le 11 mai, pour 20 millions restants, et le 1er juin pour 20 nouveaux millions, ce qui encouragea Necker à

déposer, le 18 juin, un mémoire demandant à l'Assemblée de l'autoriser à emprunter encore 30 millions à la Caisse d'Escompte, pour parer à l'insuffisance des recettes pendant le mois de juin ; le décret du 19 juin lui donna satisfaction, mais une autre décision de la Constituante, votée deux jours après, le mit en demeure de produire les états de dépenses et de recettes. Dans les mêmes conditions, un décret du 4 juillet lui permit encore de se faire avancer 15 millions, toujours par le même établissement. Bref, ces prêts s'élevèrent à 135 millions en deux mois. Par compensation, un décret du 4 juin décida que la Caisse serait indemnisée de tous les frais que lui avait occasionnés et lui occasionnerait l'échange de ses billets contre du numéraire.

Alors que les Jacobins prenaient une part importante, à l'Assemblée Nationale, dans la délibération des mesures relatives à l'émission des assignats, leur Club s'occupait également de cette question. A la séance du 25 juin, de Polverel, syndic des Etats de Navarre, fit même une longue communication sur ce sujet (1). Il y exprimait surtout le désir que les coupures fussent de 25, 50 et 100 livres au maximum et qu'ils ne portassent pas intérêts. Voici quelles étaient ses conclusions :

« Le papier-monnaie doit avoir le même caractère, la même destination, remplir les mêmes fonctions et

(1) *Opinion de M. de Polverel sur l'aliénation et l'emploi des biens nationaux et sur l'extinction de la dette publique*, Paris, Beaudoin, s. d., 62 pages. — *Cf.* Aulard, *op. cit.*, t. I, p. 155-187.

produire les mêmes effets que le numéraire métallique : s'il ne lui ressemble pas dans tous ces points, il cesse d'être véritable monnaie.

« Le numéraire métallique ne produit point d'intérêts à celui qui le garde dans sa caisse, le papier-monnaie ne doit donc pas en produire à celui qui le garde dans son portefeuille.

« Le débiteur qui paye sa dette en écus ne doit pas d'intérêts à son créancier. Celui qui la paye en papier-monnaie ne peut donc pas en devoir. Un papier qui produit des intérêts à celui qui le tient dans son portefeuille n'est pas un papier-monnaie, c'est un papier-crédit, un contrat.

« Celui qui donne à son créancier un papier portant promesse d'intérêts annonce qu'il ne paye pas sa dette ; car, s'il la payait, il ne devrait plus d'intérêts. Il annonce donc que le papier n'est pas la monnaie ; car, s'il avait donné de la monnaie, il aurait payé sa dette, il serait quitte, il ne devrait plus d'intérêts. Une nation qui crée un papier sous la dénomination de papier-monnaie, et qui attache à ce papier un intérêt additionnel qu'elle se charge de payer, dément par cela même la dénomination qu'elle a donnée à son papier. L'intérêt qu'elle paye mal à propos n'est pas le plus grand mal qu'elle se fait ; elle se nuit bien davantage par le décri de son papier ; elle annonce elle-même au public que son papier n'est pas de la monnaie, puisqu'elle en paye l'intérêt.

« Je pense donc qu'en liquidant la dette exigible,

l'Assemblée Nationale doit la payer en assignats-monnaie de 25, de 50 et de 100 livres, qui ne produiront aucun intérêt, qui seront reçus dans tous les marchés et transactions mercantiles, dans tous les contrats, dans tous les paiements de débiteur à créancier, comme les monnaies d'or et d'argent ; qui seront reçus, en concurrence avec de l'or et de l'argent, en paiement du prix des biens nationaux ; qui, s'ils n'ont pas été employés en acquisition de biens nationaux, seront échangés par le Trésor public contre de l'or ou de l'argent provenant du prix de la vente des biens nationaux, et qui seront brûlés et anéantis au moment de leur conversion soit en biens nationaux, soit en or ou argent du Trésor public. »

De Polverel se faisait de grandes illusions en croyant que de porter des intérêts déprécierait les assignats ; ce caractère devait au contraire les empêcher de perdre au change ou, du moins, avoir pour effet qu'ils perdraient moins au change que s'ils ne rapportaient rien. Il ne prévoyait d'ailleurs pas le lamentable krach qu'allait occasionner une émission exagérée de ce genre particulier de papier-monnaie.

Au surplus l'optimisme était à l'ordre du jour. Au lieu de montrer à l'Assemblée la voie dangereuse dans laquelle elle commençait à s'engager, Necker crut bon, dans un mémoire du 29 mai, d'annoncer que l'exercice 1790 se solderait par un excédent de 11.400.000 livres. Il est vrai que, parmi les recettes, figuraient 380 millions d'assignats et 32 millions de dons et de contribution

patriotique ; par contre, le remboursement des prêts consentis par la Caisse d'Escompte était prévu pour 170 millions. Divers décrets furent alors rendus qui fixaient la liste civile du roi, les dépenses du ministère des affaires étrangères et le traitement des ministres et qui diminuaient les frais de perception des impôts et les traitements des administrateurs de la Loterie et des payeurs de rentes. Dans la discussion, Alexandre de Lameth demanda que les ministres eussent au maximum un traitement de 50.000 livres ; il fut appuyé par le comte de Noailles, mais on ne prit pas sa proposition en considération. Au même moment, l'Assemblée adopta une décision regrettable, sur la demande de Muguet de Nanthou, lieutenant général du bailliage de Gray, membre du club des Jacobins, au sujet des personnes qui, le 14 juillet 1789, avaient incendié les barrières de Paris : « A l'instant de l'anniversaire de la date mémorable du 14 juillet, avait dit Muguet, il faut jeter un voile sur le passé. Rappelez-vous la fermentation qui régnait dans la capitale ; rappelez-vous que le besoin d'être libre agitait un peuple nombreux ; il ne considérait les employés que comme les agents de perceptions arbitraires, de vexations dont il avait été trop longtemps la victime. Il a détruit les barrières, mais de la même main il a pris la Bastille et assuré la liberté. » Il concluait en demandant la suspension de la procédure commencée par la cour criminelle. L'Assemblée lui donna raison ; cette décision allait rendre encore plus malaisé le recouvre-

ment déjà bien difficile des taxes et des contributions.

Le décret du 14-17 mai 1790, conséquence du décret du 17-24 mars précédent dont nous nous sommes occupés, autorise la vente aux communes de 400 millions de biens nationaux et leur revente à des particuliers et réglemente la procédure de cette opération ; les communes doivent verser le prix à la Caisse de l'Extraordinaire en espèces ou en assignats. Mais des propriétaires et des capitalistes émirent le vœu de se passer de l'intermédiaire des municipalités ; aussi le duc de la Rochefoucauld, dans un rapport du 13 juin, proposa (1) à la Constituante de faciliter aux particuliers l'acquisition de biens nationaux autres que les 400 millions de biens ecclésiastiques qui avaient fait l'objet de la loi du 14-17 mai ; cette mesure ne pouvait avoir d'autre résultat que de déprécier la valeur de ceux-ci, mais l'Assemblée l'adopta le 9 juillet, après un discours de Talleyrand qui établit que cette opération serait cause de prospérité pour l'agriculture, de plus-value pour les impôts et de succès pour la Révolution, en faisant surgir une nouvelle couche de propriétaires.

Trois jours après on vota le décret sur la constitution civile du clergé, à l'occasion du règlement des dépenses du culte : ce fut la plus grande erreur de la Constituante, et l'une des causes les plus importantes des difficultés intérieures, car cette mesure eut pour effet de déchaîner en France la guerre religieuse et d'accroître les troubles existants ; son influence sur les finances de la nation a

donc été considérable. Cette loi fut d'ailleurs adoptée sans que l'on sût quelles en seraient les répercussions immédiates sur le budget ; il nous suffira de dire que les traitements étaient fixés de 50.000 livres pour l'évêque de Paris à 700 livres pour les vicaires des petites communes. Le 24 du même mois, un décret complémentaire attribua des pensions aux évêques, curés et autres membres du clergé que le décret du 12 allait priver de leur emploi ; Rœderer et d'autres constituants estimèrent d'ailleurs que ces indemnités n'étaient pas assez fortes, mais les nécessités budgétaires firent écarter leur proposition.

Les représentants reprirent en même temps la discussion de la question des pensions ; ils en furent saisis le 2 juillet par Camus, président du Comité des pensions dont nous avons parlé plus haut. Ici l'œuvre de l'Assemblée fut bonne, sans être excellente ; il y avait en effet à corriger et à supprimer les graves abus auxquels s'était livré l'ancien régime, à substituer à la fantaisie et à l'arbitraire gouvernementaux un système plus compatible avec le principe de l'égalité de droit et les exigences de la comptabilité budgétaire ; la Chambre fit une partie de l'œuvre qui lui incombait, toutefois elle n'établit pas le droit des fonctionnaires à la pension et se contenta d'y voir une *libéralité* et non une *obligation* de la nation vis-à-vis de ses anciens serviteurs.

Dans son rapport Camus attirait l'attention sur le fait que, pour beaucoup de retraités, rien ne justifiait l'alloca-

tion qui leur était servie, et qu'au contraire des gens fort méritants, de vieux militaires par exemple, ne recevaient aucune indemnité. Ce document, très fouillé, indiquait que les grâces pécuniaires coûtaient environ 58 millions par an au pays ; il proposait qu'elles fussent réduites à 10 millions. D'autre part de Wimpffen, chargé de l'examen des pensions militaires, en demandait la diminution de 16 millions environ à 8.900.000 livres. Enfin Palasne de Champeaux posait les règles à introduire dans la législation et se plaignit vivement de leur absence dans le régime antérieur : « Dans l'ancien état de choses, tout était arbitraire, dit-il. Il n'y avait aucune somme fixe pour les pensions, aucune quotité déterminée soit pour le temps, la nature, ou l'espèce des services, soit pour le grade ou la qualité de celui auquel une pension était concédée. » La discussion du rapport fut rapide, car tout le monde était d'accord sur les principes ; elle se termina le 3 août ; le décret du 3-22 août 1790 constitua la charte des pensions jusqu'à la loi de 1853, actuellement en vigueur. Voici quelles en sont les principales dispositions : exclusion des personnes dont les services n'intéressent pas la nation tout entière, c'est-à-dire du personnel de la cour ; distinction des *pensions*, destinées à soutenir les gens qui les auront méritées, et des *gratifications* pour pertes souffertes et sacrifices consentis à l'utilité publique ; abolition de la réversibilité, mais possibilité pour les veuves sans ressources d'obtenir une pension alimentaire et éducation des enfants pauvres aux frais de la nation :

interdiction du cumul ; obligation d'avoir 30 ans de service effectifs et 50 ans d'age, hormis le cas de blessures ou d'infirmités résultant de l'exercice de fonctions publiques ; fixation de la pension au maximum à 10.000 livres et au quart du dernier traitement ; ouverture d'un crédit maximum de 10 millions pour les pensions civiles et de 2 millions pour les gratifications ; dispositions spéciales pour les artistes, les savants, les gens de lettres et les militaires ; abolition des pensions existantes.

Voici les principales critiques adressées à la nouvelle législation : le crédit de 10 millions était beaucoup trop bas et la nation, en accordant une pension, faisait une libéralité au lieu de se conformer à une obligation. Le premier reproche fut développé à la Constituante, mais la situation budgétaire était trop précaire pour qu'elle pût en tenir compte ; le second mettait en lumière ce fait que la concession des pensions allait continuer à conserver un caractère quelque peu arbitraire, être livrée au bon plaisir gouvernemental ; dans l'esprit de l'Assemblée elle devait permettre d'exclure du bénéfice de la pension les anciens fonctionnaires auxquels leur situation de fortune personnelle assurait l'existence.

M. Stourm, peu suspect en la matière, apprécie en ces termes le décret d'août 1790 : « L'œuvre de l'Assemblée Constituante..., réalisait encore, malgré ses fautes, un remarquable progrès ; le temps eût assuré son complet développement, et corrigé les imperfections inevitables que comportait un premier travail effectué pendant

une période d'effervescence et de transition, si le sage esprit réformateur dont l'assemblée s'était inspirée l'avait toujours guidée. »

Cependant Necker protesta, dans un mémoire du 17 août, contre cette nouvelle réforme, mais l'Assemblée ne prit même pas la peine de discuter les arguments invoqués par le ministre. Elle venait d'ailleurs de diminuer à nouveau la puissance pécuniaire de la famille royale en supprimant les apanages du duc d'Orléans (Louis-Philippe Ier), membre du Club des Jacobins, de Monsieur (Louis XVIII) et du comte d'Artois (Charles X) et d'affirmer à nouveau, à la demande de Barère, son désir de conserver le domaine forestier : « Ils ne peuvent appartenir qu'à la nation, disait Barère, en parlant des grands massifs forestiers, parce qu'elle seule étant immortelle les améliorera, repeuplera et vivifiera par des ménagements bien entendus, en augmentera les revenus, empêchera l'accaparement des bois, conservera les futaies et assurera ainsi à tous les habitants du royaume une plus grande abondance de cette matière de premier besoin. »

La situation financière du royaume continuait à intéresser et à préoccuper nombre de gens, et, plus particulièrement, les Jacobins, ce qui n'a rien d'étonnant, étant donnée la grande part qu'ils avaient prise dans l'organisation du nouveau régime. Aussi le club entendit-il, le 13 août, un long discours de Gouget-Deslandres (1), subs-

(1) Publié par l'Imprimerie nationale en 1790 sous le titre : *Sérieux*

titut du procureur général du Parlement de Bourgogne, qui devait consacrer plusieurs ouvrages aux questions de crédit et d'impôt (1). L'auteur se proposait de démontrer :

« 1° Que l'émission des assignats est l'opération la mieux combinée que l'Assemblée Nationale ait pu décider en finances ;

« 2° Qu'une nouvelle émission d'assignats qui aurait pour objet la liquidation de la dette exigible, est préférable, pour l'intérêt de l'Etat et celui des citoyens, à une émission de nouvelles quittances de finances ;

« 3° Que cette disposition en finances doit opérer la circulation de l'argent ;

« 4° Enfin que la baisse de l'intérêt de l'argent est essentiellement liée au système de l'imposition (2). »

Gouget-Deslandres croyait, comme beaucoup de ses contemporains, que le domaine national avait au moins une valeur de deux milliards de francs et ne pensait pas qu'une aliénation aussi considérable ferait baisser le prix des immeubles dans des proportions fantastiques. Igno

et dernier examen sur le rachat de la chose publique, discours sur les finances, le crédit des assignats, la circulation de l'argent et la baisse de l'intérêt de l'argent prononcé à la séance du 13 août 1790 de la Société des Amis de la Constitution et à la séance du 22 août de la Société du club de mil sept cent quatre-vingt-neuf, par M. Gouget-Deslandres. Reproduit par Aulard, *op. cit.*, t. I, p. 204-225.

(1) *Développement de nouveaux principes sur le système de l'imposition*, Paris, 1791 ; *Du crédit public en France*, Paris, 1793 ; *Nouvelle législation de l'impôt et du crédit public*, Paris, 1816.

(2) Voir Aulard, *op. cit.*, t. I, p. 404-405.

rant toute notion d'économie politique et se bornant à de laborieuses déductions que la réalité s'est plue à controuver, ce magistrat ne se doutait ni de la loi de l'offre et de la demande, ni même de celle de Gresham, comme le prouve la lecture de son discours. La phrase suivante montre d'ailleurs fort bien que la leçon de Law n'avait pas profité : « L'on rappelle à chaque instant, observe-t-il, le *temps du système*, pour discréditer les assignats. Mais les billets de Law n'avaient pas d'hypothèque, ou plutôt n'en avaient d'autres que les mensonges ministériels (1) d'*alors*. Ici la différence est grande. Les assignats reposent sur la loyauté d'une nation libre, et qui, s'administrant elle-même, aura le vouloir et le pouvoir de tenir ses promesses. Ils reposent de plus, et c'est ce que l'on ne peut se dissimuler sans l'apparence au moins de la mauvaise foi, ils reposent sur une masse immense et pour le moins équivalente de fonds territoriaux, existants, à portée et sur-le-champ disponibles. « Si le Mississipi, disait avec vérité M. du Port, eût pu se transporter en France, les billets de Law auraient été excellents. » Or nous avons le Mississipi » (2).

Cette illusion de Gouget-Deslandres allait être celle de la majorité de l'Assemblée et de la plupart de ses amis du Club ; certes divers décrets furent pris en vue de diminuer les dépenses les plus hétéroclites (21 juillet, 7,

(1) La bonne foi ignorante ne vaut guère mieux en matière de finances.

(2) Voir Aulard, *op. cit.*, t. I, p. 224-225.

13, 14, 15, 16, 20 et 26 août, 3, 10 et 11 septembre ; mais on pouvait considérer ces économies comme bien mesquines à côté des besoins du Trésor. Necker qui, auparavant, avait prétendu que l'exercice 1790 se solderait par un excédent, était revenu sur ses affirmations aussi imprudentes qu'optimistes. Son mémoire du 21 juillet, qui contient le compte général des recettes et dépenses de l'Etat du 1er mai 1789 au 30 avril 1790, montre, si l'on sait lire entre les lignes, que le déficit avait passé, en un an, de 56 à 163 millions ; dans son second mémoire, du 25 juillet, il est forcé d'avouer que pour 1790 les dépenses seront supérieures aux recettes, à moins que la Constituante ne réalise des économies supplémentaires et ne créât des impôts ; il demande enfin un crédit extraordinaire de 40 millions pour le mois courant : la Chambre fit droit à sa requête en ordonnant le 8 août à la Caisse d'Escompte de lui avancer cette somme en promesses d'assignats. En outre, comme les contribuables s'obstinaient à ne pas payer l'impôt, une loi du 12 septembre décida que les taxes seraient payables en assignats comme en espèces. De plus, Laborde indiqua, le 6 du même mois, que le Trésor était encore à court, et trois décrets successifs autorisèrent de nouveaux emprunts à la Caisse d'Escompte jusqu'à concurrence de 40 millions. L'Assemblée croyait toujours que tout irait pour le mieux dès que la vente des biens nationaux aurait commencé à s'effectuer sérieusement.

D'autre part, la Chambre s'attachait également à ré-

duire les dépenses : aussi se fit-elle présenter par de Montesquiou un rapport sur la réduction de la dette publique. Ce document apprend aux députés que sa dette constituée (non exigible) s'élève à 2.339 millions, la dette immédiatement exigible à 1.340 millions et la dette à terme à 562.600.000 livres, et que les intérêts annuels respectifs sont de 167.738.000, 64.300.000 et 25.500.000 livres. Ces chiffres ne comprennent pas les 400 millions d'assignats.

La situation était donc franchement mauvaise ; le Comité des finances émettait l'avis qu'il fallait l'apurer sans tarder ; ses membres supposaient que l'aliénation des biens nationaux permettrait d'y arriver ; les uns, moins pressés, se rendant compte que cette opération ne pouvait se faire immédiatement, demandèrent que, pour rembourser la dette exigible et à terme, il fût émis 1.900 millions en quittances de finances à 5 0/0 ; mais les autres, qui l'emportèrent, bien que le Comité ait laissé le choix à la Chambre, se déclarèrent favorables à l'émission de nouveaux assignats. Necker mit les représentants en garde contre cette seconde solution : il parla surtout d'agiotage et de dépréciation, invoquant l'exemple des assignats déjà existants. Mais Mirabeau s'efforça de démontrer que les craintes du ministre ne laissaient pas d'être chimériques, qu'il était impossible de confondre les assignats avec le papier-monnaie, puisqu'ils avaient un gage territorial, qu'ils intéresseraient les gens à l'achat des biens nationaux et que, si on ne se résolvait pas

à les émettre, la situation financière deviendrait intenable. Divers de ses collègues du Club, Brousse, Chabroud et Pétion partagèrent cette opinion ; les journaux révolutionnaires appuyèrent à l'unanimité les arguments développés par le grand tribun ; des manifestations s'organisèrent même contre Necker qui se décida à donner sa démission le 3 septembre. Le même jour, le club des Jacobins entendit un second discours de Gouget-Deslandres (1), toujours aussi optimiste, suivi le lendemain d'une allocution d'un nommé Coquéau, également favorable aux assignats (2).

La nouvelle de la démission de Necker fut accueillie avec indifférence ; les députés continuèrent à discuter la question des assignats. Talleyrand fit observer avec raison, que, malgré leur hypothèque, ils n'auraient jamais, en réalité, la même valeur que l'argent : « C'est d'abord, parce qu'on doutera toujours de l'application exacte du rapport entre la masse des assignats et celle des biens nationaux ; c'est qu'on sera longtemps incertain sur la consommation des ventes ; c'est qu'on ne conçoit pas à quelle époque deux milliards d'assignats,

(1) Imprimé par ordre du club sous le titre : *Examen du mémoire adressé à l'Assemblée Nationale par le premier ministre des finances, prononcé à la séance du 3 septembre 1790, de la Société des Amis de la Constitution*. Paris, Imprimerie nationale, s. d. Reproduit dans Aulard, *op. cit.*, t. I, p. 267-275.

(2) Imprimé sous le titre : *Opinion relative à l'opération des assignats, prononcé le 5 septembre 1790, dans la société des amis de la constitution*. S. l. n. d.

représentant à peu près la valeur des domaines, se trouveront éteints ; c'est parce que, l'argent étant mis en concurrence avec le papier, l'un et l'autre deviennent marchandise, et plus une marchandise est abondante, plus elle doit perdre de son prix ; c'est qu'avec de l'argent on pourra toujours se passer d'assignats, tandis qu'avec des assignats, il sera impossible de se passer d'argent... Vous ordonnerez que le papier ne perde pas, j'y consens ; mais vous n'empêcherez pas que l'argent ne gagne, et ce sera absolument la même chose. »

Boislandry et Decrétot (1), membres du Club des Jacobins, Du Pont de Nemours, de La Rochefoucauld, etc., émirent les mêmes objections. Du Pont de Nemours publia même une brochure anonyme intitulée *Effet des assignats sur le prix du pain, par un Ami du peuple*, où il mettait en lumière le renchérissement qui ne manquerait pas de résulter de l'augmentation du numéraire fictif et que Barnave dénonça, à la séance du 10 septembre, comme un écrit incendiaire. Condorcet eut beau faire paraître un *Mémoire sur la proposition d'acquitter la dette exigible en assignats* (2), où il établit que le papier forcé est une injustice, que l'opération projetée aboutirait à la banqueroute, que si l'on se hâtait moins la vente des biens domaniaux produirait de meilleurs résultats ; néanmoins, Mirabeau et Barnave convainquirent l'Assemblée de la nécessité d'agir vite, et le 29 septembre,

(1) Négociant à Louviers.
(2) Paris, Beaudoin, 1790.

elle vota, par 508 voix contre 423, un décret aux termes duquel une nouvelle émission fut décidée pour amortir la dette non constituée ; toutefois le maximum était fixé à 1.200 millions et les intérêts supprimés ; en outre, pour que le numéraire métallique ne fût pas chassé du royaume, les députés n'admirent qu'un nombre fort restreint de coupures (de 100 à 50 livres).

En prévision des ressources considérables qui allaient provenir de l'émission des assignats — elle le croyait du moins — la Constituante avait adopté, le même mois (7 septembre), un autre décret relatif au remboursement des offices de judicature. Nous ne nous étendrons pas sur cette question ; il nous suffira de dire qu'il en résultait pour la nation une charge nouvelle d'environ 450 millions. Et puis, comme l'Assemblée estimait ne plus avoir besoin de la Caisse d'Escompte, elle lui retira son patronage et lui rendit son caractère de banque privée, ce qui devait déprécier ses billets à l'avantage des assignats. Enfin diverses lois eurent pour but de faciliter la vente des biens nationaux : les termes de paiement furent fractionnés davantage, on simplifia des formalités, on prit des mesures en vue d'encourager les titulaires d'offices à se faire rembourser en immeubles domaniaux, etc. Pendant ce temps le rendement des impôts était en moins-value croissante. Un rapport de Lebrun du 13 octobre, expliquait que 100 millions d'assignats se trouvaient déjà épuisés, que, pour le dernier trimestre de l'année 1790, le déficit serait de 134 millions et que l'encaisse du Tré-

sor ne s'élevait plus qu'à 19 millions, dont 9 en especes. Le recours aux assignats donnait lieu à trop de tentations pour que la Chambre s'en privât : plusieurs décrets mirent 139 millions d'assignats à la disposition du gouvernement ; d'autre part, l'affectation des 800 millions d'assignats se fit dans ces conditions par la loi du 6 novembre : 200 millions seraient tenus en réserve pour payer au début de 1791 les rentes de 1790 et pour parer à l'insuffisance du produit des impôts,et le surplus, soit 400 millions, permettrait de combler le déficit, de régler les effets suspendus depuis l'arrêt du conseil du 16 août 1788 et de rembourser les charges, offices, emplois et dîmes inféodées ; d'ailleurs un très grand nombre d'offices furent abolis en novembre.

Le 6 décembre suivant, la Constituante adopta une loi réglementant l'organisation de la Caisse de l'extraordinaire et dont voici les principales dispositions : le Trésor et la Caisse seront absolument séparés, la Caisse devra payer les dettes de l'Etat et s'alimentera au moyen des revenus et capitaux ne provenant pas des impositions ordinaires. Elle versera au Trésor les espèces qui lui seront remises et recevra en échange des assignats. D'autre part, un décret du 16 décembre établit une direction générale de liquidation, dont le but était de liquider l'arriéré des offices ministériels, les offices de judicature, etc. Comme cette direction était sous la dépendance des divers Comités de l'Assemblée, il y avait là, dit

M. Gomel (1), « un des exemples les plus caractérisés des empiètements de la représentation nationale sur les attributions du pouvoir exécutif », mais cet empiètement, qui est un trait général des finances jacobines, s'expliquait alors par la défiance justifiée du législateur à l'égard du souverain.

Les travaux financiers de la Chambre pour l'année 1790 se terminèrent par la discussion des dépenses et des recettes de 1791. Lebrun et La Rochefoucauld rapportèrent la question au nom des Comités des finances et de l'imposition. Tous deux, le second surtout, se montrèrent pleins de confiance en l'avenir et fermèrent les yeux sur le déficit qui ne pouvait manquer de se produire en 1790. Ceci explique pourquoi l'Assemblée, croyant que la situation était bonne et que les finances allaient devenir prospères, vota le 16 décembre un secours extraordinaire de 15 millions pour venir en aide à la classe la plus indigente ; cette somme était d'ailleurs insuffisante, en raison de la misère croissante d'une grande partie de la nation ; de plus elle ne tarderait pas à augmenter le découvert du Trésor, pourtant déjà suffisamment considérable. Dans le même état d'esprit, on peut noter le décret du 24 décembre qui prescrivit le dessèchement des marais afin d'encourager l'agriculture et d'occuper beaucoup de bras.

C'est dans ces conditions que s'ouvre l'année 1791 ; et

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 297.

bientôt apparaît une fois de plus la situation difficile du Trésor. Dès le 14 janvier, Lebrun, au nom du Comité des finances, annonce à l'Assemblée que, pour le premier trimestre de l'année 1791, les insuffisances de recettes monteront à 207 millions 1/2 ! Aussi la Chambre enjoint-elle à la Caisse de l'extraordinaire de verser au Trésor 60.521.000 livres pour janvier (décret du 14 janvier), 72 millions pour février (décret du 14 février) et 50 millions pour mars (décret du 26 mars). Dans ses rapports des 27 janvier et 6 février, de Montesquiou annonce, au nom du Comité des finances, que, pour 1791, les dépenses et les revenus ordinaires s'élèveront à 582 et 467 millions et les dépenses extraordinaires à 76 millions et demi. Mais il a tort de présenter à l'appui de ses dires des indications incomplètes. Lanjuinais lui fait par exemple observer qu'il ne tient pas compte des intérêts des dettes contractées pour le roi par les pays d'États, ce qui représentait 162 millions en capital et 7 millions environ d'intérêts annuels. Néanmoins la Chambre accepte à peu près les chiffres de Montesquiou, fixe les dépenses ordinaires de 1791 à 584.700.000 livres, dont 60 millions devront être fournis par la Caisse de l'extraordinaire ; cet établissement aura en outre à subvenir, jusqu'à concurrence de 80 millions, aux dépenses extraordinaires. Et, au même moment, les représentants continuent à supprimer les droits indirects, c'est-à-dire à diminuer les maigres recettes normales dont disposait la nation.

Toutefois, de temps en temps, ils abolissent quelques

dépenses, au surplus assez peu importantes : tel est le cas du décret du 20-25 février qui supprime les places de gouverneurs, lieutenants-généraux, lieutenants du roi, majors, etc., pour les provinces, places et gouvernements qui n'obligeaient pas à résidence. En outre le 4 mars Alexandre de Lameth, au nom du Comité militaire, dépose une proposition relative au nombre et au traitement des maréchaux de France pour réduire l'un et l'autre, et voit adopter un décret en ce sens, grâce, en partie, aux efforts de Lanjuinais. Par contre, les députés doivent accorder des pensions à une nouvelle catégorie de citoyens, les curés non jureurs ; le 8 février Lanjuinais développe au nom du Comité ecclésiastique, un projet tendant à concéder une pension de 500 livres aux curés, directeurs de séminaires, de collèges, d'hôpitaux et aux fonctionnaires ecclésiastiques qui, faute de prestation de serment à la constitution civile du clergé, seront considérés comme démissionnaires : un décret du même jour approuve la proposition tout en restreignant les effets aux curés.

Une autre source de dépenses fut également abolie en partie : il s'agit des permis et encouragements annuels à l'industrie, à l'agriculture et à la navigation ; seules les primes à la pèche survécurent par suite d'un discours de De Fermon qui fit valoir la prospérité des ports intéressés à cette occupation, à Lanjuinais qui mit en relief le modicité de leur montant et à Moreau (de Saint-Méry), député de la Martinique et membre de la Société

des Amis de la Constitution, qui insista sur les avantages de l'industrie de la pêche au point de vue de la préparation à la défense nationale. Consciente du danger qui menaçait les finances de l'État, l'Assemblée repoussa semblablement la demande de subvention formulée par les municipalités que l'abolition des octrois avait privées de recettes importantes : toutefois, 3 millions furent alloués à la ville de Paris, à titre extraordinaire, par le décret du 10 mars.

En même temps se poursuivait l'aliénation des biens nationaux. Les premiers résultats se révélèrent excellents : les prix furent supérieurs aux estimations. La Chambre, grisée de ce succès, crut devoir recourir de plus en plus à la Caisse de l'Extraordinaire et mit à sa charge les crédits suivants : 8.991.000 livres pour rétablir l'ordre aux Antilles, 70.600.000 livres pour équilibrer les dépenses et les recettes de l'exercice courant et diverses sommes pour liquider l'arriéré de 1790 et des années précédentes. Comme les aliénations de biens nationaux se montaient déjà à 310 millions et que les demandes s'élevaient à environ 240 millions, déduction faite des doubles emplois, un décret du 22 mars les autorisa au delà de 400 millions. De plus le décret du 10 février ordonna la vente, dans les mêmes formes et les mêmes conditions que les biens nationaux, des immeubles affectés à l'acquit des fondations de messes et des services analogues, ce qui allait sans nul conteste contre les volontés des donateurs, et ce qu'avait approuvé

le rapporteur, Lanjuinais, en ces termes : « Les ventes sont retardées sous prétexte de fondations. De là des lenteurs, des chicanes, au point que des départements ont sursis aux adjudications. Il faut faire rentrer dans le commerce tous les fonds qui ne sont point employés dans les fabriques. C'est le moyen d'augmenter l'industrie et, sans fouler le peuple, d'augmenter le produit des impôts. » On pensait, de la sorte, accroître l'actif de la Caisse de l'Extraordinaire.

La Constituante consacra aussi quelques séances à l'organisation du Trésor. Dans son rapport du 20 décembre, au nom du Comité de l'imposition, Rœderer attira l'attention de la Chambre sur les inconvénients qui pouvaient résulter de la gestion des fonds publics par le pouvoir exécutif ; il conclut en demandant que la direction suprême des finances fût enlevée au gouvernement et remise à un corps électif. Du Pont de Nemours combattit cette proposition comme contraire aux principes monarchiques, mais Robespierre et Pétion retracèrent les abus auxquels avaient donné lieu les pratiques suivies jusqu'alors (dilapidations de Calonne par exemple). Cette fois l'Assemblée ne pensa pas devoir approuver les suggestions jacobines, leur projet de subordination de l'exécutif au législatif. Le décret des 10-27 mars 1791, confie en effet l'administration du Trésor à un Comité nommé par le roi, mais il enjoint à ce dernier de remettre tous les 15 jours au corps législatif (et au roi) le compte général de la dépense.

Comme les assignats étaient assimilés par la loi au numéraire métallique, comme, d'autre part, celui-ci faisait prime sur ceux-là, enfin comme les petites coupures de monnaie en papier étaient, suivant le chiffre, rares ou inexistantes, l'Assemblée fut amenée à se rendre compte des difficultés auxquelles se heurtaient les minimes transactions (1). Déjà en janvier et février la Constituante s'était vue contrainte d'autoriser, jusqu'à concurrence de 50 millions, l'émission d'un supplément de 50 et de 100 livres ; mais la valeur minima — 50 livres — n'en restait pas moins trop élevée, en raison de la disparition de la monnaie d'argent. Aussi le 26 avril Rabaut-Saint-Etienne demanda-t-il la création d'assignats de 5 livres. Charles de Lameth, Pétion, de Noailles prirent la parole en faveur de sa motion, et la loi du 6 mai ordonna la fabrication, pour 100 millions, d'assignats de 1.000 et 2.000 livres, antérieurement autorisés.

La question du numéraire métallique préoccupait d'ailleurs les représentants de la nation. Un rapport de de Cussy, du 2 novembre 1790, avait demandé le maintien du régime bi-métalliste, avec la proportion 1/14 7/9 ; mais Mirabeau, s'inspirant d'un livre écrit par un nommé Garrault, intitulé *Recherches sur les monnaies*, préconisa le monométallisme-argent, et observa très justement que l'on ne devait pas fixer un rapport légal entre l'or et l'ar-

(1) Dans son rapport du 23 janvier, Laborde de Mereville avait observé que, vu leur utilité dans les petites transactions et leur rareté, les assignats de 100 livres faisaient prime.

gent, puisqu'il était contraire à la nature des choses d'établir une relation immuable de valeur entre ces deux métaux ; il conclut en faveur de l'adoption du système décimal et de la frappe de 241 millions 1/2 de monnaie de bronze et d'argent ; Talleyrand répliqua que cette opération était fort audacieuse et qu'il valait mieux s'en tenir à une réforme modeste, tant qu'existerait le papier forcé. Les députés furent de cet avis : le décret du 11 janvier conserve en effet les pièces de 24, 12 et 6 sous, et édicte la frappe de 15 millions de petite monnaie d'argent et de 1 million de monnaie de cuivre, plus 100.000 livres par mois ; on devait se servir, en partie, de la vaisselle plate et des bijoux donnés par les particuliers et de l'argenterie des églises, chapitres et communautés religieuses inutile au culte. Ajoutons que l'émission prévue par le décret du 11 janvier rencontra des difficultés telles, qu'elle était loin d'être terminée quand la Constituante se sépara.

Quoi que fît l'Assemblée, les recettes ne rentraient toujours pas et les assignats commençaient à se déprécier dans une forte mesure. Les révoltes militaires, les troubles qui se produisaient un peu partout, la guerre religieuse qui débutait et l'augmentation du nombre des émigrants eurent pour résultat d'élever leur change à 20 0/0 en mai 1791. Les dons patriotiques, dont on espérait beaucoup, n'avaient encore rapporté que 5 millions de livres environ, dont la moitié restait à recouvrer ; vu son peu d'importance, l'actif de la caisse des dons pa-

triotiques fut attribué à la Caisse de l'Extraordinaire. La situation de cette dernière ne cessait d'ailleurs d'empirer : continuellement des décrets lui enjoignaient de verser au Trésor des sommes considérables destinées à contrebalancer les insuffisances de recettes. Le 17 mai, des 1.200 millions d'assignats émis, il ne lui en restait plus que 189 sur lesquels 100 à 120 devaient être employés aux liquidations en cours. Au surplus, dans ses rapports du 17 mai et du 19 juin, Camus essaya de tranquilliser ses collègues en leur annonçant que la valeur des biens nationaux à vendre représentait à peu près 3 milliards. Aussi le décret du 19-28 juin autorise-t-il l'émission de 600 nouveaux millions à ajouter aux 980 millions alors en circulation et aux 50 millions déjà autorisés mais non encore émis (1).

Le Trésor put alors requérir de la Caisse de l'Extraordinaire, en juillet, août et septembre, 7 nouveaux versements, dont le plus important était de 30.461.000 livres et le moins considérable de 5.632.000 livres, pour parer au déficit de l'année courante, et divers autres pour secourir les communes et les hôpitaux, pour rembourser deux emprunts de 1781 et 1783 et pour venir en aide au ministère de la guerre. Les embarras financiers n'avaient jamais été aussi menaçants : c'est pourquoi, sur la demande de Malouet, la Chambre décréta le 21 août qu'un

(1) Ce qui fait 1.030 millions et non pas 1.200 millions, car 170 millions, rentrés à la Caisse de l'Extraordinaire, avaient été brûlés.

état général des recettes, des dépenses, de la dette, etc., lui serait fourni avant sa séparation, le 15 du mois suivant. Comme ce décret était impossible à exécuter, vu le peu de temps dont disposait l'Assemblée et la complication à peu près inextricable de la comptabilité budgétaire de l'époque, le Comité des finances se contenta de présenter un rapport fort détaillé sur les finances du royaume avant, pendant et après la tenue de la Constituante ; la rédaction en fut confiée à Montesquiou, qui le lut le 9 septembre et qui comme d'habitude fit preuve d'un grand optimisme ; il y dut avouer toutefois que les charges imposées à la Caisse de l'extraordinaire — qui n'avait guère d'autres ressources que le produit de la vente des biens nationaux — s'élevaient à 2.300 millions, et que, d'autre part, la dette directe du Trésor était de 411 millions. Pour avoir une idée bien précise de la pénible situation financière, il faut en outre tenir compte de la loi du 29 septembre, adoptée sur le rapport du Jacobin Frochot, qui abolissait la vénalité des offices de notaires, faisait de ceux-ci de véritables fonctionnaires et prescrivait le remboursement de leurs charges : Frochot n'évaluait pas le montant probable de la dépense, mais pour Paris seulement on l'estimait à 34 millions.

Avant de se séparer, les représentants votèrent encore une autre loi (17 septembre) réglementant la comptabilité publique. Les principes nouveaux que pose ce texte furent soutenus par divers députés parmi lesquels on doit citer Defermon : l'apurement définitif des comptes

appartiendra au Corps législatif ; il n'existera pas de juridiction spéciale, Chambre ou Cour des Comptes ; enfin les contestations seront portées devant les tribunaux ordinaires. Une fois de plus on peut constater la défiance très grande qui régnait au sein de l'Assemblée vis-à-vis du gouvernement et de la Cour.

Le renchérissement du prix du pain suscita, le même mois, des émeutes assez graves, et beaucoup de cultivateurs et commerçants souffrirent du pillage. On mit à la charge des municipalités les indemnités à leur verser ; mais en outre on décida que l'État avancerait aux départements 12 millions pour achat de grains, somme qui serait demandée à la Caisse de l'Extraordinaire, déjà bien grevée cependant.

Quand la Législative se réunit pour succéder à la Constituante, les ressources dont elle pouvait disposer étaient bien faibles. L'encaisse du Trésor s'élevait à 35.190.000 livres, dont 12 millions en espèces ; d'autre part, les dépenses faites avaient absorbé les 1.200 millions d'assignats des deux premières émissions de 253.850.000 livres sur l'émission de 600 millions autorisée le 19 juin 1791. Il restait donc 346.150.000 livres d'assignats à dépenser, ce qui serait facile, étant donné le déficit chronique (Rapport de Montesquiou). Néanmoins les nouveaux députés ne s'en émurent point, car ils croyaient la valeur des biens nationaux de beaucoup supérieure aux 1.800 millions d'assignats déjà autorisés. Aussi n'hésitèrent-ils pas à demander à la Caisse de l'Extraordinaire 18.672.000 livres pour combler le déficit de septembre.

L'intention des représentants était d'ailleurs de recourir à des moyens extraordinaires — en l'espèce aux assignats — tant que les circonstances seraient exceptionnelles. Ils ne prévoyaient malheureusement pas qu'elles ne redeviendraient pas normales avant longtemps. L'eussent-ils prévu qu'ils n'auraient sans doute pu agir autrement qu'ils ne l'ont fait. Ils allaient suivre la même voie que leurs prédécesseurs : édicter l'impression d'un nombre d'assignats de plus en plus important et demander sans cesse à la Caisse de l'Extraordinaire les fonds nécessaires pour assurer les paiements de l'État.

Dès le 1er novembre, dans un rapport, le député Haussmann proposa l'élévation de 1.300 à 1.600 millions du maximum de circulation et l'autorisation d'émettre 300 millions d'assignats à 5 livres. Lecointre (1), trouvant ce dernier chiffre insuffisant, émit l'opinion qu'il fallait le doubler. Condorcet et Cambon obtinrent de la Chambre que la circulation ne fût accrue que de 100 millions, et que les 300 millions à fabriquer fussent déposés aux Archives en attendant que des décrets les en fissent sortir.

En outre, comme le déficit d'octobre s'était monté à 19.780.000 livres, et comme l'équipement des gardes nationales et la mise en état des places fortes avait nécessité 21.720.000, un décret du 11 novembre obligea la Caisse de l'Extraordinaire à verser 10.150.000 livres auxquelles il faut ajouter 10.370.000 livres qu'elle dut four-

(1) Il semble que ce député ait appartenu au Club des Jacobins.

nir quelques jours après pour les frais d'une expédition chargée de réprimer le soulèvement de Saint-Domingue. Ce besoin incessant de ressources disponibles amena Haussmann à proposer que le maximum de circulation fût portée de 1.400 à 1.600 millions, mais Brissot (de Warville), l'un des membres les plus écoutés du Club des Jacobins, fit écarter cette motion en disant qu'il convenait de retarder le plus possible tout accroissement de la masse des assignats en cours, quoique les biens nationaux eussent une valeur probable de 3 milliards et demi.

Mais la monnaie métallique disparaissait de plus en plus, de sorte que les petites transactions devenaient chaque jour moins faciles. Un rapport fait au nom du Comité de l'extraordinaire des finances préconisa donc la création d'assignats de 50, de 15 et de 10 sous. Le 13 décembre, Merlin (de Thionville), du club des Jacobins, appuya vigoureusement le projet du Comité dans ses grandes lignes ; il soutint cette affirmation imprudente, si souvent contredite par l'expérience, que la garantie de la nation suffisait pour faire du papier la meilleure des monnaies. « Vous avez dans vos mains, dit-il, des moyens infaillibles de donner à ce papier national cette confiance que l'on trouve dans l'or même. Attaquez dans sa source tout ce qui tend à diminuer le crédit... Punissez les traîtres qui déchirent le sein de la patrie, faites tomber les têtes coupables des conspirateurs. Ordonnez, au nom du peuple, que ces hordes qui sont

rassemblées sur nos frontières soient dispersées. Alors vous n'aurez plus de discrédit à craindre. » L'Assemblée accueillit favorablement son avis et approuva le principe des petites coupures ; puis elle se mit à discuter les détails du projet ; elle conclut par un vote édictant qu'il y aurait pour 100 millions d'assignats de 50 sous, pour 100 millions de 25 sous, pour 60 millions de 15 sous et pour 40 millions de 10 sous. D'autre part, le 17 décembre, elle décida de porter le maximum de circulation de 1.400 à 1.600 millions et de créer 300 millions de nouveaux assignats pour remplacer ceux que l'on brûlerait à l'avenir (1).

Des indications que fournissait à l'Assemblée le commissaire du roi près de la Caisse de l'Extraordinaire, il résultait, en janvier 1792, que la valeur vénale des biens nationaux était de plus de 2 milliards de livres, mais, comme ceux qui se trouvaient déjà vendus et dont le prix s'était élevé à plus de 1.230 millions n'avaient été estimés que 400 millions environ, les députés s'imaginèrent qu'il en serait de même pour les immeubles encore à vendre, et que l'on pourrait émettre sans danger beaucoup plus de 3 milliards d'assignats. C'était là une perspective engageante, mais comme les acquéreurs avaient le droit d'échelonner leurs paiements sur 12 ans et que les biens les mieux situés et les plus recherchés avaient été les

(1) Sur les 1.800 millions émis par la Constituante, 355 millions avaient déjà été brûlés.

premiers achetés, l'imprudence des législateurs allait bientôt avoir pour effets de graves mécomptes.

Les assignats devaient servir à l'amortissement de la dette et au remboursement des offices, mais on les affectait de plus en plus à la satisfaction des besoins normaux du Trésor. Clavière, admis à la barre le 5 novembre, expliqua à la Chambre, la nécessité d'arrêter la liquidation de la dette exigible si l'on voulait conserver aux assignats leur crédit ; Brissot exprima la même idée dans un discours du 24 novembre ; mais les représentants ne voulurent pas les suivre, c'est-à-dire manquer aux engagements pris. Bientôt d'autres décrets de décembre 1791 et de janvier et février 1792 imposèrent à la Caisse de l'extraordinaire des versements de 32, 16 et 12 millions pour couvrir le déficit de novembre, décembre et janvier et certaines dépenses extraordinaires de nature militaire. Cinq autres lois de la même époque lui enjoignent également de débourser 300.000, 700.000, 100.000, 19 millions et 1 million de livres pour amortir diverses dettes échues et subventionner les villes de Paris et de Strasbourg. La circulation des assignats ne cessait donc de croître et, en même temps, leur dépréciation. Leur perte sur le pair atteignait 40 0/0 à Paris en janvier ! Beaucoup de commerçants refusaient déjà de vendre leurs marchandises contre du papier et les soldats se plaignaient de ce mode de paiement d'une partie de leur prêt.

Le rapport de Laffon-Ladébat sur les dépenses et les recettes de 1792, déposé le 30 décembre 1791, fut d'ail-

leurs peu encourageant : le déficit prévu y était évalué à 241.668.000 livres, mais il laissait de côté les sommes qu'absorberaient les remboursements occasionnés par la liquidation de la dette, les secours aux colonies ruinées par la révolte des nègres, les paiements nécessités par les achats de grains faits en vue de secourir le midi en proie à la disette. L'Assemblée se contenta de décider que, comme en 1791, la Caisse de l'Extraordinaire serait appelée à combler le déficit.

Toutefois, une source d'économies fut involontairement fournie à l'Assemblée par les émigrés. Pétion, devenu maire de Paris, se présenta à la barre le 13 décembre et lui exposa que de nombreux émigrés rentraient en France momentanément, se faisaient délivrer un certificat de résidence et touchaient leurs pensions, traitements ou créances. La loi du 24 juin 1791 était donc incomplète : il fallait la remanier et la compléter. Aussi fut-il exigé, par décrets des 13 et 28 décembre, que les créanciers de l'Etat justifiassent de six mois de résidence dans le royaume et du paiement de leurs contributions. Bien mieux, Lamarque ayant proposé le 21 janvier 1792 de mettre sous séquestre les biens des émigrés, l'Assemblée en décida ainsi, grâce surtout à un éloquent discours de Cambon (Loi du 9 février) (1).

Peu après, des émeutes dues en partie au renchérissement et à la rareté des céréales, amenèrent la Législative

(1) Complétée, au point de vue des détails, par la loi du 20 mars suivant.

à voter un crédit de 10 millions pour achat de grains à l'étranger (9 mars); d'autre part, comme la contribution patriotique continuait à mal rentrer, les représentants interdirent tout paiement aux personnes pourvues d'un traitement, d'une pension ou d'une créance sur l'État qui ne justifieraient pas, par quittance régulière, avoir acquitté en entier leur cote de contribution patriotique; diverses lois enjoignirent en outre à la Caisse de l'Extraordinaire de verser au Trésor 10.402.000, 11.270.000 et 17 millions de livres pour couvrir le déficit de février, de mars et d'avril; d'autres lui imposèrent des versements de 6.250.000, de 800.000, de 13.370.000, de 1.742.000, de 661.000, de 3.660.000, de 16.724.000, de 16.324.000 et de 648.000 livres pour rembourser des emprunts, de 1.693.000 et de 991.000 livres pour subvenir aux dépenses des villes de Paris et de Lyon. Ces diverses mesures, nécessaires si l'État voulait tenir ses engagements et ne pas s'exposer à la banqueroute, grevaient déjà bien lourdement la Caisse; mais la Chambre ne s'en contenta point: comme diverses sociétés privées et municipalités avaient émis des billets dits de confiance, non gagés, dont la circulation augmentait la dépréciation des assignats et l'enchérissement de la monnaie métallique, Cambon et Alexis Mosneron, l'un des premiers membres de la Société des Amis de la Constitution, demandèrent à la Législative de frapper ces billets d'un droit de timbre et de soumettre leur émission à l'autorisation préalable des directoires de département. La faillite de l'une de ces

sociétés, la Maison de Secours de Paris, manqua de résulter de cette discussion, et comme beaucoup de malheureux ouvriers étaient détenteurs du papier de cette Compagnie, l'Assemblée vota en sa faveur un secours de 3 millions. Pétion et Rœderer intervinrent même au nom de la ville de Paris pour hâter ce versement et obtenir que les billets en cours ne fussent pas retirés de la circulation.

Enfin, on imputa d'autres dépenses sur le rendement problématique des impôts en mars, avril et mai 1792, presque toutes de nature militaire ; voici les chiffres demandés et accordés : 5.910.000, 11.450.000, 25.121.000, 6.856.000, 1.200.000, 200.000 livres, plus 7.337.000 livres par mois pour l'entretien de l'armée en campagne ; en outre, 6 millions furent alloués le 26 avril au ministère des affaires étrangères et mis à la charge de la Caisse de l'Extraordinaire.

A nouveau, cet établissement se trouva pris au dépourvu ; de même, le Trésor était dans une pénurie lamentable : il y eut lieu de porter la circulation des assignats de 1.600 à 1.650 millions, puis, presque aussitôt, à 1.700 millions ; et le montant de l'émission fut élevé de 2.100 à 2.400 millions. Ce supplément de 300 millions eut été insuffisant si l'on avait continué à amortir la dette exigible : aussi l'Assemblée décida-t-elle le 15 mai qu'il serait exclusivement consacré aux dépenses militaires et aux besoins extraordinaires de la Guerre et de la Trésorerie ; toutefois, les créances exigibles de 10.000 livres

et moins, continueraient à être remboursées, sous la réserve de ne pas s'élever à plus de 6 millions par mois. Les autres dettes de l'État feraient l'objet de reconnaissances portant intérêts.

Au lieu de décroître, le déficit ne cessait pourtant d'augmenter. Celui de mai ne fut pas inférieur à 51.166.000 livres qu'il fallut demander, suivant la coutume, à la Caisse de l'Extraordinaire. Il en résulta que la Chambre dut élever à 1.800 millions le maximum de circulation.

Cependant, le 29 février, Couthon demanda la suppression des droits casuels attachés à la plupart des biens nationaux et qui étaient dus, lors des mutations qui survenaient dans la possession d'un fonds, par l'acheteur, le donataire, l'héritier ou le légataire du précédent propriétaire et représentaient le prix d'aliénation de cet immeuble par l'État, le clergé ou le seigneur. Le 28 juin l'Assemblée se déclara en faveur de la proposition de Couthon, et il en résulta, pour la nation et aussi pour les particuliers qui jouissaient de droits casuels, la privation d'une ressource importante. Pourtant la situation ne cessait d'empirer de tous côtés et les besoins du Trésor croissaient en raison inverse de ses ressources. La guerre et la marine réclamaient sans cesse des crédits : il leur fallut en juin et juillet 6.113.000, 8.825.000, 2.176.000 (par mois), 13.231.000, 717.000, 1 million, 42.907.000, 2.506.000 (par mois) et 9.568.000 ; les subventions aux départements s'élevèrent à 2.350.000 livres à

la même époque : enfin, la Chambre mit le déficit de juin, soit 48.796.000 livres, à la charge de la Caisse de l'Extraordinaire. Le maximum de circulation de 1.800 millions fut donc bientôt reconnu insuffisant et porté, le 31 juillet, à 2 milliards. En outre, l'on décida d'augmenter de 300 millions le montant autorisé à être émis et, pour gager ce surplus, l'Assemblée ordonna le 27 juillet, sur l'avis conforme de Thuriot, la confiscation et la vente des biens meubles et immeubles des émigrés, qui préféraient à leur patrie leurs opinions, leurs préjugés et leurs privilèges ; quelques jours auparavant les députés avaient déjà décrété la vente des palais épiscopaux et alloué aux évêques une indemnité de loyer. De plus les citoyens sortant du royaume sans passeport furent assimilés aux émigrés. L'Assemblée espérait ainsi se procurer d'abondantes ressources nouvelles.

Le 16 août, le roi fut suspendu de ses fonctions, et le peuple français appelé à élire une Convention ; la Législative nomma un ministère où figuraient les Jacobins Roland, Danton et Clavière, ce dernier comme ministre des finances. Le même jour quelques économies furent réalisées dans un but politique : suppression de la liste civile, attribution à la nation des chevaux des écuries royales, etc. Mais pour se faire pardonner par le peuple cette manifestation antiroyaliste, l'Assemblée alloua aux hôpitaux une somme de 10 millions, décréta que les citoyens victimes de la guerre seraient indemnisés, et consentit d'autres libéralités, irréprochables en temps normal.

mais discutables en raison de la situation financière de l'époque. On adopta enfin d'autres mesures qui diminuèrent les ressources budgétaires de la nation : il s'agit surtout de l'abolition sans indemnité de tous les droits féodaux, qui avait pour but de plaire aux paysans au détriment du Trésor. D'autres décrets accrurent les formalités destinées à empêcher les émigrés de tirer de France un revenu quelconque ; en outre celui du 18 août supprime toutes sortes de congrégations et confisque leurs propriétés, celui du 19 août attribue à la nation les biens des fabriques, celui du 31 août met sous séquestre les propriétés des abbayes et communautés étrangères en France, celui du 3 septembre édicte la réunion au domaine national des possessions des engagistes (1), et celui du 19 septembre prescrit la vente au profit de l'État des biens de l'ordre de Malte, quoique son existence fût consacrée par des traités internationaux. Ces lois augmentèrent le domaine de la nation, mais les députés crurent également devoir réaliser quelques économies. Ainsi le décret du 6 septembre raya des registres publics une rente viagère d'un million dont le roi était titulaire depuis 1784.

En août la Caisse de l'Extraordinaire dut remédier au dépassement de juillet pour une somme de 55.225.000

(1) Les biens engagés étaient des biens concédés par les derniers rois moyennant une certaine somme que devait payer l'engagiste. Souvent la somme n'avait pas été payée, ou bien elle avait été fixée beaucoup trop bas.

livres ; d'autres décrets d'août et septembre engagèrent aussitôt de nouvelles dépenses, surtout destinées à la guerre ; l'Assemblée décida également que le paiement des soldats occupés aux frontières se ferait en argent et qu'il en serait de même, en partie, pour les ouvriers des ports et les équipages. Il en résulta pour août un déficit de 116.151.000 livres pour lequel on eut encore recours à la Caisse de l'Extraordinaire. De moyen *extraordinaire* l'assignat était donc devenu la ressource *normale* de la nation, l'impôt comptait de moins en moins. La situation, grave lors de la séparation de la Constituante, était devenue désespérée quand la Législative clôtura ses travaux. M. Gomel porte sur les députés de 1791-1792 le jugement sévère que voici (1) : « Au point de vue financier, ils n'avaient pas essayé d'établir l'équilibre entre les recettes et les dépenses ; ils avaient assisté, sans y chercher de remède, au dépérissement de plus en plus accentué des impôts ; de nouvelles émissions d'assignats étaient devenues pour eux le moyen normal de se procurer des ressources, et afin d'augmenter le gage du papier-monnaie, ils avaient prononcé la confiscation des biens des émigrés, des fabriques, des séminaires, des confréries et des congrégations. » Cette appréciation contient une part de vérité mais les représentants de la nation se trouvaient en butte à tant de difficultés, ils étaient tellement obligés de n'adopter que deux solutions, la contre-révolution victorieuse ou le déséquilibre permanent du budget, qu'il est

(1) *Histoire financière de la Législature et de la Convention*, t. I, p. 200.

bien difficile de blâmer leurs résolutions, même extrêmes, qu'ils se seraient certainement abstenus de prendre si les circonstances n'avaient pas été exceptionnelles et si l'ancien régime ne leur avait pas légué de graves embarras financiers.

CHAPITRE VI

LA POLITIQUE FINANCIÈRE DES JACOBINS PENDANT LA PÉRIODE RÉPUBLICAINE

Alors qu'il est possible d'examiner à part, dans la politique financière des Jacobins sous la période monarchique, leur œuvre en matière d'impôts et leurs décisions relatives aux recettes extraordinaires et aux dépenses budgétaires, cette séparation ne peut être effectuée quand on étudie leur rôle pendant la Convention (jusque Thermidor). Durant cette seconde phase de leur pouvoir, ils se sont simplement évertués à chercher, par toutes les mesures possibles, le moyen de venir à bout des obstacles qu'ils rencontraient sur leur route ; ils ont fait un travail non pas de construction, mais seulement de défense, ils ont vécu au jour le jour jusqu'au moment de leur chute.

Leur histoire financière à cette époque offre cependant un certain intérêt ; elle nous montrera les conséquences funestes qui peuvent résulter d'une émission exagérée de papier-monnaie, et la tendance de plus en plus forte que l'on éprouve à recourir à cet instrument dès que l'on s'en est déjà servi ; elle nous fera connaître, d'autre part, une ressource à laquelle l'étude de la période monarchique

ne nous avait point habitués, l'impôt et l'emprunt forcé progressifs, ressource qui devait également aboutir à de funestes résultats.

La majorité de la Convention, quand cette Assemblée se réunit, paraissait acquise aux Girondins, mais ceux-ci ne surent pas profiter de la situation, et bientôt la Montagne fut maîtresse. Or, parmi les Girondins comme parmi les Montagnards, il y avait de nombreux membres du club des Jacobins, de sorte que l'on ne peut attribuer en bloc à ceux-ci les excès politiques qui ont fait de cette partie de notre histoire une phase sanglante, et qu'à la fin de 1792 comme avant Thermidor on doit admettre que les Jacobins ont exercé une grande influence sur les décisions prises par les représentants de la nation. Ici encore nous ne pouvons donc que faire l'énumération des lois financières adoptées par l'Assemblée en insistant particulièrement, à propos des plus importantes, sur le rôle que les Jacobins ont pu jouer en prenant la parole en leur faveur ou en les combattant.

Nous avons vu, à la fin du chapitre précédent, que les finances françaises se trouvaient dans un état lamentable quand la Législative se sépara : les émissions d'assignats s'étaient succédé sans relâche, chaque mois la Caisse de l'Extraordinaire devait combler le déficit, la guerre extérieure continuait et entraînait un supplément considérable de dépenses, enfin les troubles intérieurs croissaient rapidement, provoqués par les causes les plus diverses.

Aussi Cambon, à la séance du 23 septembre, dut-il

avertir les nouveaux députés de la nécessité où ils se trouveraient bientôt d'augmenter la masse de papier-monnaie en circulation, et le Jacobin Clavière, ministre des contributions publiques, eût il le courage de montrer à l'Assemblée, sans le farder, l'état véritable des ressources sur lesquelles les représentants pouvaient compter (séance du 5 octobre). Les principaux renseignements que l'on puise dans son mémoire sont les suivants : il appelle l'attention sur le désordre qui règne dans la perception des impôts depuis 1789, sur la mauvaise volonté que manifestent les contribuables de tout ordre et même la plupart des municipalités ; les contributions foncière et mobilière de 1791 ne sont encore rentrées que jusqu'à concurrence de 128 sur 350 millions (sous additionnels compris) ; les patentes de la même année n'ont encore rapporté que 6.208.000 livres ; on constate des moins-values analogues dans l'enregistrement et le timbre, les droits d'hypothèques, le prix des adjudications de coupes dans les forêts de l'État, la douane, les postes et messageries, la loterie, les salines, etc. Clavière termine sur une note plus optimiste : il espère qu'avec le temps, la bonne volonté renaîtra, les cotes arriérées seront perçues, l'administration, ayant acquis l'expérience, pourra hâter le recouvrement des impôts et le rendra plus facile. Malheureusement les événements ne devaient pas permettre à la situation d'avoir une issue aussi favorable.

Comme la planche aux assignats semblait, pour le

moment, être une ressource inépuisable et ne suscitait aucune difficulté, la Convention enjoignit à la Caisse de l'Extraordinaire, le 12 octobre, de verser 145.370.000 livres au Trésor pour faire face au déficit de septembre : il ressort de ce chiffre que les insuffisances mensuelles augmentaient dans une large mesure. Kersaint, du club des Jacobins, demanda bien que le Comité des finances communiquât à la Chambre un état détaillé des dépenses, mais Cambon répondit qu'il était impossible de dresser un document de ce genre, et les représentants passèrent outre.

Le 5 de ce mois, il fallut également créer de nouveaux assignats, le maximum de circulation de 2 milliards étant près d'être dépassé. Cambon estimait qu'il ne serait pas imprudent d'en émettre 400 nouveaux millions, car le prix vénal des biens nationaux, récemment accrus par la Législative, lui paraissait atteindre 3.170 millions, tandis que les délégations sur les immeubles ne s'élevaient encore qu'à 2.741 millions. L'évaluation de Cambon était discutable, mais celui-ci, pour rassurer l'Assemblée, fit valoir que lorsque les 400 nouveaux millions seraient épuisés, on pourrait recourir à d'autres ressources, parmi lesquelles figurait au premier rang l'aliénation des forêts nationales (1.200 millions), des biens des émigrés (1 milliard) et des propriétés de la liste civile (200 millions). Aussi le 24 octobre la Convention vota-t-elle la création d'assignats pour le montant demandé par Cambon.

Le flot des dépenses montait toujours, personne ne

songeait et, bien mieux, ne pouvait songer à l'endiguer. Les économies réalisables étaient peu nombreuses et peu importantes. Signalons-en toutefois deux que la Convention décida à ce moment et qui présentent un caractère plutôt politique que financier : l'abolition des rentes apanagères servies aux princes français (3 millions par an) et la réduction à 1.000 livres du maximum des pensions ecclésiastiques. Manuel, du club des Jacobins, demanda même l'abaissement de ces retraites à 500 livres, ajoutant que l'on avait le droit de licencier les prêtres comme les soldats ; son collègue du club, Camus, plus modéré, opina pour 1.000 livres, chiffre qui fut adopté.

Nous avons parlé plus haut des établissements privés, émetteurs des billets de confiance qui concurrençaient les assignats dans une certaine mesure, et en particulier de la Maison de Secours de Paris ; nous savons que cette institution s'était fait remettre par l'Assemblée 3 millions pour éteindre le papier qu'elle avait en cours. Cette somme ne lui ayant pas suffi, elle eut à nouveau recours aux représentants de la nation ; malgré Camus et Cambon, Pétion lui obtint 30.000 livres dans ce but. C'était beaucoup trop peu. Billaud-Varenne reprit la question quelques jours après, mais Kersaint, Cambon, et d'autres engagèrent avec succès l'Assemblée à résister. En fin de compte trois décrets de novembre et décembre 1792 et janvier 1793 allouèrent en tout 2 millions pour que les billets de confiance fussent remboursés dans leur

intégralité. Par contre le déficit des sociétés analogues de province fut mis à la charge des municipalités, ce qui montre l'importance que commençait à prendre la Commune de Paris et le « chantage » qu'elle exerçait sur la Convention. Cette décision porte la date du 8 novembre ; dans la délibération, Cambon avait exprimé le désir que la taxe perçue par les villes pour couvrir le déficit provenant du remboursement des billets de confiance fût progressive et non pas proportionnelle au revenu des contribuables. « En effet, dit-il, au cas particulier dont il s'agit, on ne peut contester que c'est aux gros propriétaires, aux entrepreneurs, aux chefs d'atelier qu'ont été principalement utiles les billets de secours, puisqu'ils les ont dispensés d'acheter du numéraire. »

Cette justification de l'imposition progressive du revenu, basée sur l'avantage tiré par les citoyens des services que leur rend l'État, a pour objet d'en faire admettre l'équité par les personnes les plus modérées, mais il semble bien qu'elle soit un peu captieuse. Rien n'est moins prouvé que les billets de secours aient été plus utiles, relativement, aux riches qu'aux pauvres, aux patrons qu'aux ouvriers. Cambon s'est borné là à une simple affirmation, une démonstration eût été préférable. Ce mode de légitimation de l'imposition progressive des fortunes et des revenus était d'ailleurs fort commune à cette époque : nous avons même donné quelques citations des réformateurs fiscaux à la fin du XVIII[e] siècle qui ten-

dent à le démontrer. Condorcet (1) pensait semblablement, quand il écrivait : « La même dépense ne peut-elle avoir pour le riche une utilité dont il profite seul, sans qu'il ne perde de rien de l'utilité commune à tous ?... Il serait donc juste de dire : tous les revenus sont proportionnellement imposés ; mais, au-dessus d'un certain terme, l'excédent paiera proportionnellement une autre contribution..... Celle ci sera destinée à faire payer par les riches certains avantages exclusifs qu'ils retirent de dépenses faites, à la vérité, pour l'utilité générale, mais dont il résulte nécessairement des jouissances qui ne peuvent être que pour eux seuls. Voilà encore un second sens dans lequel l'impôt progressif est conforme à la justice (2). » De même Vernier, Jacobin et conventionnel, était sur le point de donner dans un de ses ouvrages la même argumentation en faveur de l'impôt : le riche, dit-il en substance, étant plus intéressé que le pauvre au maintien de l'ordre social et en retirant plus d'avantages, l'impôt doit être « tellement combiné qu'il soit en raison composé des avantages qu'on retire de la société » (3). Enfin Robespierre allait, peu de temps après Cambon, développer la même idée, quand, lors de la discussion sur la Déclaration des Droits de l'Homme à mettre en tête de la nouvelle constitution, il reprocha à la com-

(1) *Sur l'impôt progressif*, p. 569, de l'éd. Guillaumin.

(2) Voir aussi le *Journal d'instruction sociale*, de Condorcet. Paris, 1793.

(3) *L'impôt sur le luxe et les richesses*, 1793.

mission, le 21 avril 1793, de ne pas avoir introduit un article sur la progressivité des charges de l'Etat. « En matière de contributions publiques, dit-il, est-il plus évidemment un principe puisé dans la nature des choses et dans l'éternelle justice, que celui qui impose aux citoyens l'obligation de contribuer aux dépenses publiques progressivement selon l'étendue de leur fortune, c'est-à-dire les avantages qu'ils retirent de la société ? Je vous propose de la consigner dans un article conçu en ces termes : les citoyens dont les revenus n'excèdent point ce qui est nécessaire à leur subsistance doivent être dispensés de contribuer aux dépenses publiques ; les autres doivent les supporter progressivement selon l'étendue de leur fortune (1). »

Fondée sur l'avantage retiré par le contribuable des services de l'Etat, la progression avait une apparence tout à fait bénigne et ne semblait pas constituer un moyen de lutte contre les grandes fortunes ; il y avait peut-être spoliation, mais elle était dissimulée. Aussi la Convention admit-elle, le 21 novembre, que les avances consenties à la ville de Paris pour le remboursement des billets de confiance seraient recouvrées au moyen d'une taxe additionnelle aux rôles des contributions foncière et mobilière de 1791-1792-1793, d'après un tarif progressif allant du 300e au 60e du revenu des contribuables.

Les assignats n'étaient donc plus seuls à assurer l'équi-

(1) Voir aussi Robespierre, *Sur l'impôt personnel*, 1790. Dans *Œuvres*, Paris, 1840.

libre du budget ; on recourait également à l'impôt progressif, pour le moment au seul point de vue des finances communales ; on allait d'ailleurs s'adresser aussitôt à une troisième source extraordinaire de recettes : les propriétés des émigrés auxquels Cambon avait fait allusion dans un rapport que nous avons cité. La loi du 24 octobre mit en effet de nouveaux biens à la disposition de la nation : de nombreux Jacobins apportèrent leurs concours à son adoption ; il nous suffira de citer les plus notables, Collot d'Herbois, Buzot et Merlin (de Douai) ; cette loi autorise le gouvernement à faire procéder à la vente immédiate du mobilier existant dans les maisons des émigrés et y ajoute celui qui se trouve dans le palais des Tuileries et les autres châteaux royaux, ainsi que dans les immeubles appartenant aux religieux. Il en résulta naturellement une forte dépréciation, et l'Assemblée eut à édicter, le 2 janvier 1793, des peines contre les malversations commises dans les aliénations des meubles qui avaient été entre les mains de la couronne et des émigrés.

A ce moment le succès des armées françaises et le rétablissement relatif du calme à l'intérieur exerçaient des effets bienfaisants : les assignats avaient même interrompu leur course vers l'abîme et leur change s'était élevé de 59 à 69 0/0. Sans être bonne la situation s'améliorait légèrement ; mais elle ne devait pas tarder à empirer.

Le Club des Jacobins était alors tiraillé entre deux

tendances, l'une modérée, et l'autre extrémiste. La droite de la société, à l'égard de l'impôt, admettait en principe l'impôt proportionnel et ne tolérait la progression que dans la mesure où elle lui paraissait justifiée par les avantages que les citoyens recevaient de la nation ; la gauche commençait, par contre, à considérer l'impôt comme un instrument de spoliation, de guerre contre les riches, les aristocrates et les partisans des émigrés, comme un instrument de nivellement des revenus et des fortunes. Cette tendance est d'ailleurs bien nette dans le journal *Les Révolutions de Paris*, dont les principaux rédacteurs faisaient partie du club et reflétaient les idées d'un grand nombre de ses membres. « Il est nécessaire, y est-il dit (1), qu'on opère un rapprochement dans les fortunes, qui détruise le principe vicieux de la prépondérance du riche sur le pauvre. Il ne doit pas être permis à un citoyen de posséder plus qu'une quantité fixe d'arpents de terre dans chaque canton... Les lois sont essentiellement mauvaises et renferment un principe destructeur, s'il y a dans la République un seul individu mécontent et opprimé. Donc, jusqu'à l'entière opération de ce nivellement des fortunes qui nous unira tous par les mêmes besoins naturels et les mêmes jouissances, il faut que celui qui n'a pas 100 livres de revenu net ne paie rien, absolument rien en argent ; il acquittera sa dette envers l'État par son travail, par sa

(1) Septembre 1792, n° 167.

consommation, par la défense de ses foyers, par le nombre de ses enfants... qui subviendra donc aux besoins du moment ? La justice vous ordonne de lever une contribution extraordinaire sur les ennemis connus de la liberté et de l'égalité, qui ont manifesté ouvertement, par leurs criminels efforts, le désir de renverser la souveraineté du peuple... C'est eux qui doivent payer la plus forte part du désordre dont ils sont l'unique cause.. Tous les hommes à superflu doivent être, dans un temps de révolution, regardés comme ennemis ou secrets ou déclarés du gouvernement populaire. »

Telle était l'opinion de beaucoup d'affiliés au club des Jacobins, mais tel n'était pas encore l'avis de la majorité de la Convention. Si elle admettait la progression plus ou moins justifiée par les bénéfices conférés aux contribuables par l'Etat, elle combattait, pour le moment, la progression à laquelle ses partisans donnaient ingénument la qualité de spoliatrice. Et, ce faisant, elle avait parfaitement raison, si l'on se place au point de vue purement fiscal, si, en un mot, on écarte le facteur politique.

Beaucoup de personnes s'imaginent, il est vrai, que, toutes choses égales d'ailleurs, l'impot progressif a un rendement plus élevé que l'impôt proportionnel. C'est là une grave erreur dans laquelle devaient tomber les Jacobins et la majorité des membres de la Convention. Il ne saurait être question d'entrer ici dans une discussion approfondie de ce sujet ; il nous suffira de reproduire ces

quelques mots de M. Paul Leroy-Beaulieu (1) : « Nous nous sommes approprié les paroles de Proudhon, concernant l'impôt progressif : c'est, avons-nous dit, un bilboquet, un joujou démocratique. Ces mots sont d'une vérité presque littérale. Il n'y a pas d'emphase à les employer à ce sujet. L'impôt progressif, en effet, n'est pas un impôt productif : il ne l'est pas pour deux raisons : d'abord parce qu'en tout pays, surtout en France, les gros revenus sont exceptionnels et ne forment, tous réunis, qu'une très faible part de l'ensemble des revenus des citoyens ; ensuite parce que l'impôt progressif porte évidemment les gros revenus à se dissimuler et à se dérober aux atteintes du fisc : la fraude dans ce cas paraît presque justifiée devant la conscience individuelle par le défaut de proportion et d'égalité. » Ces paroles, applicables à la situation actuelle des fortunes françaises, se rapportait aussi à la distribution des richesses telle qu'elle existait sous la Révolution : toutefois le développement de la fortune mobilière était alors beaucoup moindre, mais si, par suite, les possibilités d'évasion de la matière imposable étaient faibles, du moins le mal fait aux biens immobiliers considérables par les pourcentages exagérés et inégaux allait avoir pour résultat d'accroître dans une grande mesure la crise qui sévissait alors sur les bâtiments et les biens-fonds.

La Convention, qui ne songeait donc pas à faire appel

(1) *Traité de la science des finances*, 8e éd., Paris, Alcan, 1912, t. I, p. 190.

aux fausses ressources de la progressivité de l'impôt, entendit la lecture, le 8 novembre, d'un nouveau mémoire de Clavière qui lui demanda les moyens de hâter le recouvrement des impôts, l'arriéré s'élevant à 171 millions pour 1791 seulement. Aussi l'Assemblée décida-t elle, le même jour, que les personnes qui auraient à toucher de l'argent de l'Etat (rentiers, retraités, fonctionnaires, fournisseurs et entrepreneurs) devraient justifier du paiement de la totalité de leur contribution mobilière pour l'année précédente. D'autre part, comme les départements, vu le retard apporté au paiement des impôts, ne touchaient pas les sous additionnels stipulés en leur faveur, la Convention leur accorda un secours de 3.416.000 livres. Enfin, en raison du déficit d'octobre qui s'élevait à 116.742.000 livres, la Caisse de l'Extraordinaire fut chargée de verser cette somme au Trésor.

Toutefois Cambon se rendit bien compte que l'on ne pouvait toujours combler ainsi le déficit budgétaire, que la valeur *nominale* des assignats serait finalement supérieure à la valeur vénale *réelle* des biens nationaux. C'est pourquoi il proposa de supprimer toute rémunération des ministres du culte, mesure qui permettrait de rétablir l'équilibre budgétaire.

Cette proposition fut mal accueillie par le Club des Jacobins qui, cependant, nourrissait en général des sentiments anticléricaux. Les Jacobins craignirent en effet que l'adoption du projet de Cambon ne créât une nouvelle couche de prêtres réfractaires et n'indisposât contre

l'Assemblée et la nouvelle République la plus grande partie de la nation. Enfin, les pauvres étant en général plus religieux que les riches, la suppression du traitement des ministres du culte aurait surtout atteint les premiers en leur occasionnant d'assez fortes dépenses. Basire et Robespierre prirent la parole au club, à ce sujet, et réussirent à faire admettre leurs vues ; ce dernier dit, par exemple, le 17 novembre (1) : « Quelle est la portion de la société qui est dégagée de toute idée religieuse ? Ce sont les riches..... Qui sont ceux qui croient à la nécessité du culte ? Ce sont les citoyens les plus faibles et les moins aisés..... Ce sont donc les citoyens pauvres qui seront obligés de supporter les frais du culte, ou bien ils seront réduits à mendier la religion comme ils mendient du travail et du pain. » L'Assemblée repoussa la proposition de Cambon.

Par contre, le 4 décembre, Thuriot et Merlin (de Douai) firent réaliser une économie par la Convention, en obtenant la suppression des payeurs généraux des départements et la remise de leurs fonctions aux receveurs de district ; de ce fait le budget bénéficia de 100 000 livres par an, mais ces fonctionnaires n'eurent pas à verser les 10 millions de cautionnement qu'ils devaient être astreints à déposer. D'autre part de nombreux crédits de guerre furent votés en novembre et en décembre, de telle sorte qu'une fois de plus on put croire que les assignats allaient faire défaut :

(1) Voir Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XX, pp. 449 sq.

le 21 novembre et le 14 décembre la Chambre décida donc la création de 900 nouveaux millions, s'imaginant toujours que les biens nationaux constitueraient un gage suffisant. Aussi n'eut-on aucune hésitation à faire encore appel à la Caisse de l'Extraordinaire pour combler le déficit de novembre qui était de 83.383.000 livres, c'est-à-dire inférieur aux insuffisances des mois précédents.

En même temps la Convention prenait diverses mesures destinées à alléger la situation financière. Elle adopta deux motions de Thuriot, édictant la confiscation au profit de la République des deniers et meubles des émigrés saisis à l'étranger et l'abrogation des lois allouant des indemnités aux princes allemands possessionnés en Alsace. En outre, les généraux français commençaient à imposer aux pays conquis de lourdes contributions de guerre, taxant de préférence les nobles et les moines, mais frappant quelquefois sans discernement les habitants qui avaient accueilli nos soldats comme des libérateurs, ce qui fut le cas pour Francfort-sur-le Mein. Dumouriez, membre du club des Jacobins, agit en Belgique avec plus de discrétion ; il se fit consentir des prêts par la ville de Bruxelles et par des banquiers brabançons et se contenta de frapper d'emprunts forcés le clergé du pays, qui possédait des biens considérables. Mais cette conduite presque désintéressée ne plut ni au ministre des contributions publiques ni aux conventionnels ; Clavière et Cambon obtinrent de l'Assemblée, le 15 décembre, le vote d'un décret très important, qui proclame la liberté et la sou-

veraineté des peuples chez lesquels elle a porté et portera ses armes et qui produit, en même temps, un grand effet financier. Voici les passages de cette loi, intéressants au point de vue auquel nous nous plaçons dans ce travail :

« Art. 1er. — Dans les pays qui sont ou seront occupés par les armées de la République, les généraux proclameront sur-le-champ, au nom de la nation française, la souveraineté du peuple, la suppression de toutes les autorités établies, des impôts et contributions existant, l'abolition de la dîme .. des corvées, de la noblesse, et généralement de tous les privilèges...

« Art. 4. — Les généraux mettront de suite sous la sauvegarde et protection de la République française, tous les biens meubles et immeubles appartenant au fisc, au prince, à ses fauteurs, adhérens et satellites volontaires, aux établissements publics, aux corps et communautés laïques et ecclésiastiques ; ils en feront dresser sans délai un état détaillé, qu'ils enverront au conseil exécutif, et prendront toutes les mesures qui sont en leur pouvoir, afin que ces propriétés soient respectées.

« Art. 5. — L'administration provisoire, nommée par le peuple, sera chargée de la surveillance et régie des objets mis sous la sauvegarde et protection de la République française ;... . elle sera chargée de régler et de faire payer les dépenses locales et celles qui seront nécessaires pour la dépense commune : elle pourra établir des contributions, pourvu toutefois qu'elles ne

soient pas supportées par la partie indigente et laborieuse du peuple.....

« Art. 7. — Le conseil exécutif nommera aussi des commissaires nationaux, qui se rendront de suite sur les lieux pour se concerter avec les généraux et l'administration provisoire nommée par le peuple, sur les mesures à prendre pour la défense commune, et sur les moyens employés pour se procurer les habillements et subsistances nécessaires aux armées, et pour acquitter les dépenses qu'elles ont faites et feront pendant leur séjour sur son territoire. . .

« Art. 10. — Il sera fait état des dépenses que la République française aura faites pour la défense commune, et des sommes qu'elle pourra avoir reçues ; et la nation française prendra avec le gouvernement qui sera établi, des arrangements pour ce qui pourra être dû ; et au cas où l'intérêt commun exigerait que les troupes de la République restassent encore à cette époque sur le territoire étranger, elle prendra les mesures convenables pour les faire subsister. »

Cette loi, au premier abord, paraît ne viser que l'intérêt des pays conquis ou émancipés, mais en réalité elle poursuit parallèlement un autre but, tout aussi important que le premier : l'assainissement des finances révolutionnaires. En l'adoptant les conventionnels s'imaginaient en effet enrayer la dépréciation des assignats, comme le montrent ces quelques mots de Cambon : « Cette monnaie deviendra la sienne (de la Belgique et des autres nations) ;

nous n'aurons pas besoin alors d'acheter à grands frais du numéraire pour trouver dans le pays même des habillements et des vivres : un même intérêt réunira les deux peuples ; dès lors nous augmenterons notre propre puissance, puisque nous aurons un moyen d'écoulement pour diminuer la masse des assignats circulant en France, et l'hypothèque que fourniront les biens mis sous la garde de la République augmentera le crédit de ces mêmes assignats. » Dans ces conditions il ne faut pas s'étonner de la vive protestation des représentants du Hainaut et des deux Flandres contre le décret du 15 décembre, protestations dont l'Assemblée ne tint d'ailleurs aucun compte.

Malgré ces nouvelles mesures, malgré les crédits très élevés mis à la disposition du ministère de la guerre l'armée était dans un état de misère extraordinaire ; Camus, dans un rapport du 12 décembre, signala le fait à la Convention ; Danton fit de même quatre jours plus tard : « Les soldats, dit-il, étaient véritablement sans culottes, véritablement sans souliers. » Boissy d'Anglas émit des remarques analogues en ce qui concernait l'armée des Pyrénées. Buzot attaqua violemment le ministre de la guerre, Pache, au sujet de cette désorganisation. Le résultat de cette discussion fut une demande de nouveaux crédits, c'est-à-dire une augmentation du déséquilibre financier. Pendant ce temps, le décret du 15 décembre, dont la Convention avait espéré une amélioration sensible du change des assignats, restait à peu près lettre-

morte en Belgique, les citoyens de ce pays se refusant obstinément à les recevoir en paiement et Dumouriez lui-même les y ayant encouragés.

Sur ces entrefaites, le ministre de l'intérieur, Roland (1), signala aux conventionnels la disette qui continuait à régner en France et adressa aux municipalités une proclamation flétrissant l'accaparement et préconisant la libre circulation des grains. L'évêque Fauchet, jacobin de marque, rédigea un rapport alarmant sur ce qu'il avait constaté dans l'Yonne où il se trouvait en mission ; à Lyon, 30.000 ouvriers chômaient ; de nombreuses villes étaient à la veille de manquer de farine. Sur la demande de Roland, un premier crédit de 12 millions fut ouvert au ministère de l'intérieur pour acheter des grains ; quelques jours après, Marseille sollicita avec succès de l'Assemblée le vote d'une somme de 2.200.000 livres pour payer une partie de la commande de blé qu'elle avait dû faire dans le Levant. Cet exemple encouragea Lyon à libeller une demande analogue, mais cette cité fut moins bien traitée ; ce que décida la Convention est particulièrement intéressant, car nous rencontrons ici un nouveau mode d'imposition progressive des revenus.

Le décret du 24 novembre met en effet les achats de grains à la charge de la commune de Lyon et décide qu'ils seront couverts partie au moyen d'un emprunt [illegible]

(1) Il fut radié du club des Jacobins le 2[illegible] novembre 179[illegible]

rapportant pas d'intérêts et partie au moyen d'une contribution progressive. Les habitants se répartissaient en 16 classes, ceux de la 1re soumis au payement du 300e de leur revenu, ceux de la 8e du 160e, et ceux de la 16e du 60e. Les revenus inférieurs à 500 livres étaient exempts. Le rapporteur Réal fit repousser un amendement demandant que l'exemption fût portée de 500 à 1.500 livres, car, dit-il, « il était impolitique et même injuste d'excepter d'une contribution légitime un citoyen qui avait 1.500 livres de revenu ».

De même, sur le rapport du jacobin Albitte, l'Assemblée autorisa la ville de Rouen à émettre un emprunt forcé, destiné à couvrir l'acquisition d'un million de francs de grains et ne pesant que sur les personnes ayant un loyer de 500 livres au moins : « Ce plan, remarquait la commune de Rouen, fera murmurer sans doute quelques capitalistes, plus attachés à leurs coffres-forts qu'à la chose publique ; mais vous ne serez point arretés par les clameurs d'une poignée d'hommes avides, dont l'égoïsme ne connait que leur intérêt personnel. » L'impôt et l'emprunt progressifs commençaient donc à ne plus être considérés comme l'équitable contre-partie des services rendus aux contribuables aisés par l'Etat et par les communes, mais comme un instrument de guerre de classes et un moyen de confiscation.

Au surplus la question des approvisionnements était à ce moment considérée comme très grave et donnait lieu à toutes sortes de propositions et de discours. On avait

pu constater la formation de deux camps parmi la Convention et même parmi la Société des Jacobins ; les uns, avec Roland et Barbaroux, soutenaient que la liberté du commerce des grains était le meilleur moyen d'en conserver le prix peu élevé ; les autres, avec Robespierre et Saint-Just, opinaient au contraire en faveur de l'intervention de l'Etat et des municipalités, de la fixation d'un maximum et même, ce qui nous intéresse au point de vue financier, de l'acquisition et de la distribution du blé par les autorités communales, ce à quoi Barbaroux objectait fort justement : « Qui ne sait que le système des achats par le gouvernement établit entre les agents du ministère et le commerce un concours qui gène les opérations de celui-ci, bien plus habile approvisionneur, de manière que si l'Etat accroît d'un côté ses subsistances par des achats, elles se trouvent diminuées de l'autre par la stagnation du commerce ? Qui ne voit dans la vente des grains achetés par le ministère une perte énorme qui ne peut se combler que par l'impôt, de telle sorte que le peuple, en gagnant d'un côté une diminution dans le prix du pain, perd, de l'autre, par l'accroissement de ses contributions, une somme bien plus considérable ? Elle est donc dangereuse sous tous rapports, cette mesure d'acheter des grains à l'étranger, indépendamment de ce qu'elle est toujours insuffisante. » Le 15 décembre, la Convention, sur la proposition de Thuriot, punit de mort les exportateurs de blé, mais trois jours après elle confirma la liberté du commerce des céréales.

Bien que la monnaie métallique fût rare, chassée par le papier abondamment émis par le nouveau régime, la Chambre prit, le 21 décembre, un long décret édictant que les appointements des officiers et la solde des simples militaires seraient payés en tout ou en partie en numéraire. Cette mesure devait, elle aussi, avoir sur le cours des assignats une influence défavorable. Et pourtant, plus que jamais, il allait falloir se servir de papier-monnaie. Déjà, le 4 janvier 1793, l'Assemblée avait supprimé la Caisse de l'extraordinaire et prononcé sa réunion à la Trésorerie nationale, en vertu du principe, fort louable, de l'unité de caisse ; quelques jours après, le déficit de décembre fut déclaré s'élever à 165.420 000 livres sur lesquels 128 millions s'appliquaient à l'entretien des armées ; or, le seul moyen de venir à bout de cette insuffisance et de celles qui devaient suivre, était la création de nouveaux assignats, mais on aurait aussi à augmenter le gage qui leur servirait de garantie. Les jacobins Tallien et Defermon furent d'avis, avec Cambon, d'hypothéquer les biens nationaux belges à cet effet. Tallien profita de la discussion pour demander à Cambon l'état exact des finances de la République, mais le financier révolutionnaire lui répondit que cette évaluation était impossible à faire ; il déclara toutefois que les biens nationaux vendus ou à vendre valaient 3.115 millions, les forêts de l'État 1.200 millions et les propriétés des émigrés 1 milliard ; la Chambre n'hésita pas, étant donnés ces chiffres, à combler comme d'habitude le déficit de

décembre au moyen d'assignats. Notons en passant que l'estimation des immeubles des émigrés était très basse par rapport à celle de Clavière qui croyait que l'on pourrait en tirer plus de 2 milliards, et de Roland qui leur attribuait une valeur de 4.800 millions.

Les dépenses croissaient et les ressources ordinaires du Trésor ne cessaient de diminuer. Peu de temps avant son départ du ministère, Roland se préoccupa de la question et exprima son regret de voir la facilité avec laquelle les contribuables fraudaient en matière de patentes et de contribution mobilière. Il proposait de substituer à ces taxes un impôt personnel et progressif sur le revenu, qui, d'ailleurs, eût conduit les citoyens à une dissimulation encore plus grande de leur matière imposable. Dans son *Financier Patriote* il avait déjà exposé ses préférences en faveur de ce mode de tarification de l'impôt (1). Il accusait aussi la taxe foncière de frapper inégalement les assujettis, ce qui résultait du système de la répartition, et il demandait son remplacement par un impôt en nature, se ralliant ainsi aux idées de Vauban. Pour subvenir en partie aux besoins considérables de l'Etat, il préconisait enfin le rétablissement des péages sur les récoltes. La Convention ne se rangea pas à l'avis de Roland.

Dans ces circonstances, le ministre Clavière et le député jacobin Sillery constatèrent que l'Etat était victime

(1) Voir Gomel, *Les causes financières de la Révolution française*, Paris, Guillaumin, 1893, t. II, p. 615-6.

de vols importants auxquels donnaient lieu les aliénations des biens mobiliers provenant des émigrés et de la liste civile. La Chambre, toujours à court de ressources, en profita, le 2 janvier 1793, pour voter un décret punissant rigoureusement les commissaires qui se rendaient coupables de ces malversations. Au même moment, de nouveaux crédits dispendieux furent ouverts aux ministères de la guerre, de la marine, de l'intérieur et des contributions publiques.

A la suite de la condamnation à mort de Louis XVI, la situation politique empira, la France entra en guerre contre la Grande-Bretagne, et il en résulta une aggravation des besoins financiers. Un rapport de Cambon, du 1er février, évalue à 648 millions l'arriéré relatif aux contributions directes, indique la nécessité de le faire rentrer de suite, et, en attendant, propose, une fois de plus, la création de nouveaux assignats, 3.069 millions ayant déjà été utilisés sur les 3.100 millions émis. En sus des biens nationaux hypothéqués par suite des créations antérieures, Cambon signale les gages que voici :

Bois et forêts de l'Etat	1.200.000.000
Biens de la liste civile.	200.000.000
Domaines engagés	100.000.000
Prix du rachat des rentes foncières et des biens féodaux	50.000.000
Biens nationaux des nouveaux départements du Mont-Blanc et de Vaucluse.	30.000.000

Biens ecclésiastiques et d'émigrés de l'ancien comté de Nice, propriétés des émigrés français, etc. . . . .

Aussi Cambon conclut-il qu'une émission de 800 millions est très possible et bien garantie.

Les conventionnels approuvèrent ses suggestions, décrétèrent la création de ces 800 millions d'assignats, édictèrent la mise en vente des domaines de la liste civile et des émigrés, et votèrent quantité de crédits de nature diverse, et, en particulier sur le rapport du Dubois Crancé, l'attribution de pensions et de gratifications aux officiers et aux soldats qui viendraient à être réformés lors de la conclusion de la paix.

Un autre décret, du 20 février, accorda des indemnités aux gens qui, possédant un revenu net inférieur à 2.000 livres, subiraient des pertes par suite des intempéries, des incendies et des inondations. Cette allocation devait être de la totalité de la perte pour les personnes jouissant d'un revenu de 100 livres au plus et d'un vingtième seulement pour celles dont le bénéfice net annuel serait compris entre 1.900 et 2.000 livres.

Ces dépenses nécessitaient d'importantes ouvertures de crédits ; mais l'approvisionnement coûtait encore plus cher au budget. Ainsi, le 1er février, Barbaroux fit voter par la Convention l'achat de 25 millions de grains en Italie et en Sicile. Cinq jours après, une députation du conseil général de la Commune de Paris se présenta à la barre de l'Assemblée et lui demanda d'allouer à la

municipalité un subside de 4 millions, faute de quoi l'alimentation de la capitale ne serait plus assurée. En 1792, l'achat de la farine par la ville et sa revente aux boulangers avaient grevé Paris d'une somme de 3.870.000 livres. Pour 1793, deux solutions étaient possibles, expliqua la délégation : ou bien augmenter le prix de la farine, ce qui mécontenterait la population, en grande majorité misérable, ou bien augmenter les impôts. Cette seconde solution fut prônée par le rapporteur du Comité des finances, Réal ; le député jacobin proposa une surtaxe aux contributions foncière et mobilière ; la première devait subir un accroissement proportionnel et la seconde une augmentation progressive, « de manière qu'en exemptant la classe la moins aisée, il atteigne modérément la classe moyenne et pèse plus fortement sur les grandes fortunes ». Réal, comme Robespierre, Condorcet, etc., ne voyait d'ailleurs dans la progressivité du taux qu'un moyen de faire payer par le riche une somme équivalant à la valeur des services que lui rendait l'État : « Plus ils sont riches, dit il, plus ils consomment pour eux et pour leurs domestiques et plus ils jouissent de cet avantage. Il faut donc qu'ils le paient. La taxe qu'on leur impose aujourd'hui doit être considérée comme l'équivalent de la somme que leur aurait coûté l'augmentation du prix du pain... D'ailleurs ne sont-ils pas les plus intéressés au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. » L'Assemblée partagea l'opinion de Réal ; elle vota en faveur de la perception de la contribution extraordi-

naire proposée et décida qu'un million serait avancé par l'État à la ville, en attendant la rentrée de cette taxe, ce qui souleva la protestation de Lanjuinais qui accusa la capitale de ne jamais rembourser les prêts qu'on lui consentait et qui prétendit que la vente du blé au-dessous de son vrai prix avait de très mauvais effets : « Cette pernicieuse méthode, dit-il, empêche d'approvisionner Paris par la voie du commerce. Dans une ville où le blé se vend toujours au-dessous de son vrai prix, il ne peut y avoir d'approvisionnement libre et naturel. Les vendeurs de blé fuient les marchés d'une telle ville, et les acheteurs des campagnes et villes voisines viennent y chercher, à bas prix, celui que la commune ne voulait vendre à grande perte qu'aux seuls Parisiens. »

L'Assemblée donna donc satisfaction aux Parisiens, mais plusieurs membres influents, parmi lesquels Robespierre, Marat, Collot d'Herbois, s'associèrent à la protestation de Lanjuinais, parce qu'ils apercevaient, dans les propositions de Réal, l'allocation à une ville d'une faveur qui était refusée à d'autres municipalités. Néanmoins, une émeute due à la cherté de la vie ayant éclaté à Paris quinze jours plus tard, une nouvelle avance, de 7 millions cette fois, fut consentie à la métropole, toujours pour acheter du blé et de la farine, et l'on décida que ce prêt serait également remboursé au moyen d'une imposition progressive que Robespierre justifia en ces termes : « Le peuple souffre, il n'a pas encore recueilli le fruit de ses travaux ; il est encore persécuté

par les riches, et les riches sont ce qu'ils furent toujours, c'est-à-dire durs et impitoyables. Le peuple voit l'insolence de ceux qui l'ont trahi, il voit la fortune accumulée dans leurs mains. » On s'habituait ainsi à chercher dans l'impôt progressif non plus un moyen de payer à l'Etat ou aux communes l'équivalent de leurs prestations, mais un instrument de nivellement et de partage.

Une fois engagé dans cette voie, l'on s'arrête difficilement : il en va, en effet, du recours à la progression comme de l'émission des assignats. La misère et le chômage sévissant plus que jamais à Lyon, la ville fut autorisée le 18 février à établir une imposition de 1.500.000 livres additionnelle aux rôles des contributions foncière et mobilière de 1792 ; les habitants dont le revenu était inférieur à 900 livres n'avaient à supporter aucune surcharge, et l'augmentation de la cote mobilière devait s'élever du 300e au 20e suivant que le revenu des contribuables serait plus important. Le même texte accorda à la ville une avance de 300.000 livres, à la condition qu'elle rembourserait cette somme avec les fonds provenant de l'imposition extraordinaire. Le 25 février et le 1er mars, d'autre part, Barbaroux obtint de l'Assemblée le vote d'une avance de 2.200.000 livres à Marseille et d'une subvention de grains aux départements du Midi.

En même temps le déficit subsistait ; il s'éleva à 137 736.000 livres pour janvier et fut, comme d'habitude, couvert au moyen du versement de pareille somme en assignats à la Trésorerie. Quelques jours plus tard, le 25 fé-

vrier, Clavière donna connaissance à la Chambre d'un nouveau rapport sur la situation financière, mais il y fit preuve d'un optimisme exagéré en ce qui concernait le rendement probable des impôts : la Convention attribua peu d'importance au travail du ministre, car quels que fussent les événements, elle comptait sur les assignats beaucoup plus que sur les contributions. Toutefois, une vague inquiétude commençait de se manifester au sujet du papier émis par la nation ; les ventes de biens domaniaux se ralentissaient en effet, et la propagande communiste et « partagiste » à laquelle certaines personnes se livraient dans les campagnes n'était pas étrangère aux craintes éprouvées par les gens susceptibles d'acquérir des immeubles. Quoique l'on en ait dit, les Jacobins n'étaient pas, en général, favorables à cette campagne contre la propriété privée ; bien mieux, elle suscita de leur part de très vives protestations ; ainsi Buzot aurait voulu qu'une loi mît toutes les propriétés sous la sauvegarde de la nation : « On pourrait, dit-il, regarder cette déclaration comme inutile si, depuis longtemps, des hommes mal intentionnés n'avaient répandu, ici et dans les départements, que l'on avait envie de porter atteinte au droit de propriété. Il suffit d'avoir une sorte d'aisance pour être insulté, et le peuple ne voit pas que par là même il détruit l'industrie. » Chambon, son collègue du club, développa la même idée et affirma que « dans presque toutes les parties de la République l'inquiétude était générale, que personne ne possédait la sûreté du lende-

main, et qu'il fallait rassurer les esprits ». Barère, chargé d'un rapport sur la question, prit la parole le 18 mars. Il attribua la propagande communiste aux prêtres, aux parents d'émigrés et aux insensés « qui, sans savoir ce qu'ils disent, parlent de la loi agraire, prêchent une loi subversive de tout ordre social, impraticable, et qui, par la destruction de toute ressource industrielle, tournerait à la perte de ceux-là mêmes qui croiraient pouvoir s'y enrichir ». Il conclut, lui aussi, que cette campagne, si elle se poursuivait, découragerait les gens d'acquérir des biens nationaux : « La République, dit-il, ne sera basée que sur les biens nationaux. Or comment les vendrez-vous, si vous ne rassurez les propriétaires ? Comment associerez-vous les riches au sort de notre République, si vous ne les engagez à porter leurs capitaux sur cette terre nationale ? Je propose donc la peine de mort contre quiconque proposera la loi agraire. » La Convention adopta ces vues du rapporteur.

Le même mois, une longue discussion fut consacrée à la législation sur les émigrés et se termina par la loi du 28 mars 1793. Ce texte prononce leur mort civile, leur bannissement et la confiscation de tous leurs biens ; il comporte un grand nombre de mesures très sévères qui ont pour objet d'empêcher toute portion de leur fortune, présente ou même à venir, d'échapper à la nation. L'on espérait ainsi augmenter le gage des assignats, relever leur cours et subvenir à de nouvelles dépenses. Dans le même esprit, la Convention vota, à la demande de Fou-

ché, le décret du 8 mars qui décida l'aliénation de la dotation des collèges et des autres établissements d'instruction publique, mais qui mit à la charge de l'État les traitements des professeurs et des instituteurs.

En mars également la Chambre porta une nouvelle atteinte à la règle de la proportionnalité de l'impôt, sur la demande de Chaumette, procureur de la Commune de Paris. Thuriot appuya cette motion, une taxe de guerre progressive fut votée en principe et le Comité des finances eut à faire un rapport sur le taux qu'elle atteindrait et les bases sur lesquelles elle serait établie. Barère, dans un discours prononcé le 18 mars, fit connaître l'avis de la commission et qualifia l'impôt progressif d' « institution infiniment juste » : le décret, adopté le même jour, est ainsi conçu : « Pour atteindre à une proportion plus exacte dans la répartition des charges que chaque citoyen doit supporter en raison de ses facultés, il sera établi un impôt gradué et progressif sur le luxe et les richesses tant foncières que mobilières. » Ceci était encore bien vague, mais le Comité fut à nouveau prié de mettre sur pied un projet détaillé, et prit comme base de discussion la taxe proposée par Vernier dans l'ouvrage que nous avons déjà mentionné. C'est d'ailleurs Vernier qu'on désigna en qualité de rapporteur, et comme le document qu'il lut à la Convention a trait à la question des impôts en général, nous nous arrêterons quelque peu sur les idées qui s'y trouvent exposées.

Vernier regrettait que les contributions fussent payées,

depuis la Révolution, avec des retards aussi considérables ; il accusait avec raison les municipalités de manquer de zèle et les receveurs d'apporter de l'insouciance dans les recouvrements. Partisan en principe de l'impôt unique et des conceptions physiocratiques, il en démontrait l'impossibilité pratique, mais estimait que la contribution foncière devait rester le principal aliment du Trésor : aussi préconisait-il l'établissement du cadastre, sans se dissimuler que la tâche serait longue et ardue. Par contre, il s'agissait de supprimer la patente qui soulevait tant de protestations et qui comportait des droits tout à fait injustes ; elle ne rendait d'ailleurs que 7 millions.

Quant à la contribution mobilière, Vernier se félicitait de ce qu'elle fût calculée d'après le loyer, qui lui paraissait un excellent indice du revenu ; mais, persuadé que la richesse mobilière avait alors autant d'importance que la fortune immobilière — ce qui était alors bien douteux et ne reposait sur aucune donnée statistique — il demandait que cette taxe fût élevée dans une forte mesure.

Pour les autres droits et impôts, Vernier constatait qu'ils rapportaient tous beaucoup moins que la Constituante n'avait escompté, et que la situation ne s'améliorerait sans doute pas en 1793.

Désireux de rétablir l'équilibre budgétaire si gravement compromis, Vernier ne se contentait pas seulement de l'élévation des taux de la contribution mobilière ; il de-

mandait en effet la création d'un impôt progressif sur le luxe et les richesses. Il le basait, en théorie, sur ce que le nécessaire physique ne devait pas être frappé et qu'il fallait atteindre le superflu plus que la simple aisance, et sur ce que les riches obtenaient de l'État, proportionnellement, plus d'avantages que les pauvres. D'autre part, Vernier se déclarait favorable à la surtaxe des revenus du capital par rapport à ceux du travail c'est-à-dire de la discrimination qui est appliquée aujourd'hui, sous des formes diverses, en Prusse, en Italie et en Grande-Bretagne. Les taux seraient les suivants : exemption de 1.000 livres du revenu par tête de chef de famille et de 500 livres en sus par enfant, taux d'un quarantième de 1.000 à 5.000 livres, élévation progressive du pourcentage au-dessus de ce chiffre, remise de moitié pour les revenus provenant de l'exercice d'une profession, les salaires et les traitements. Un revenu de 12.000 livres aurait payé 318 livres, un revenu de 48.000 2.614 livres, et chaque millier de livres supplémentaires 2 livres 10 sous et 2 deniers en sus.

L'évaluation du revenu devait être confiée à des commissaires nommés par les districts et les départements, qui auraient à procéder « avec la plus grande circonspection, d'après les connaissances qu'ils se seraient procurées ». Il énumérait ainsi les objections que l'on ferait à son système : « Quoi donc, s'écriera-t-on ? exista-t-il jamais de loi plus atroce ? On exige un nouveau tribut sur des revenus fonciers, mobiliers et d'industrie qui ont

déjà payé des impôts directs et indirects. On donnera lieu à l'inquisition la plus dure et la plus barbare : il faudra connaître les revenus de chaque citoyen, mettre à découvert la fortune des négociants dont le crédit repose uniquement sur la confiance ; il faudra se soumettre aux caprices et aux dangers d'une évaluation arbitraire ; les gens de bonne foi supporteront seuls le poids de cet impôt, tandis que les capitalistes, les rentiers et les citoyens pervers auront des moyens sûrs de l'éviter. » Il y avait beaucoup de vrai dans ces reproches dont Vernier ne semblait pourtant pas s'embarrasser, et qu'il croyait réfuter en observant que les taux de la nouvelle taxe seraient assez modérés et que les commissaires se baseraient surtout sur des présomptions, et principalement le loyer, ce qui diminuerait, dans une grande mesure, le recours à des procédés d'inquisition.

Le Comité des finances, ayant pris connaissance du mémoire de Vernier, jugea la question assez importante pour qu'il fût nécessaire d'en référer au ministre des contributions publiques. Clavière répondit en ces termes : « Le citoyen Vernier, député du Jura, propose une contribution graduelle sur les parties du revenu des citoyens qui excèdent le véritable nécessaire. On ne peut nier qu'elle ne soit conforme aux meilleurs principes sociaux, et si la classe fortunée se dégage des préjugés de l'égoïsme, elle s'en plaindra d'autant moins que tout ce qui est nécessaire au rétablissement du crédit est nécessaire et avantageux. »

C'est le 26 mars que Vernier donna au nom du Comité lecture de son rapport à la Convention. Il nous semble utile d'en donner une analyse succincte, car les propositions premières du représentant du Jura avaient été un peu modifiées.

La contribution mobilière doit être transformée en un impôt sur le revenu mobilier et son rendement s'élèvera de 60 à 75 millions ; elle sera divisée en deux parties égales, la première à répartir entre les départements, districts et communes à raison d'une livre 10 sous par habitant et la seconde entre les communes de 1.000 âmes au moins, en les frappant en raison de leur population. On parviendra ainsi à atteindre plus lourdement les riches propriétés mobilières qui se trouvent en général dans les grandes villes et à épargner les campagnes, dont la misère était toujours aussi profonde. Le système des présomptions est supprimé, et remplacé par celui de la déclaration annuelle par les assujettis et, au cas de non-déclaration, par la taxation d'office. Les ouvriers gagnant moins de 1 livre par jour sont exempts, les revenus industriels, commerciaux et professionnels subissent seulement la demi-taxe ; il y a déduction d'un cinquième pour les gens mariés ou veufs et d'un dixième pour chaque enfant. La contribution mobilière de Vernier constitue donc un véritable impôt sur le revenu, assez semblable à celui que possède actuellement la Prusse ; toutefois il ne frappe pas les revenus fonciers, à l'instar de l'impôt italien sur la richesse mobilière, et il est proportionnel (5 0/0 en principe).

La taxe sur le luxe et le revenu est par contre progressive, beaucoup plus d'ailleurs que celle que Vernier proposait antérieurement. L'exemption s'élève à 1.000 livres pour les célibataires et les veufs sans enfants, à 2.000 pour les personnes mariées avec déduction supplémentaire de 1.000 livres par enfant ; puis l'impôt croît de telle façon que

10.000 livres de revenu paient	. . .	320	livres
20.000 —	. . .	1.095	—
30.000 —	. . .	2.370	—
60.000 —	. . .	9.195	—
100.000 —	. . .	25.295	—
150.000 —	. . .	50.925	—
200.000 —	. . .	75.295	—

La proportion de moitié étant le maximum vers lequel tend l'imposition des revenus les plus importants, l'impôt sur le revenu proposé par Vernier et la commission constitue donc une véritable confiscation.

Enfin Vernier demande le vote d'une subvention de guerre : cette taxe doit s'élever au double de la contribution progressive que nous venons de décrire ; à partir de 50.000 livres de revenu, la moitié sera absorbée par le fisc

« Les conventionnels, dit M. Gomel (1), ne pouvaient certainement pas reprocher aux membres du Comité des finances de s'être montrés timides, ni d'avoir reculé devant les exagérations de la progressivité. Trouvèrent-

(1) *L'impôt progressif et l'impôt arbitraire en 1793. Journal des Economistes*, 3e série, 1902, t. L., p. 17.

ils, ce qui est peu probable, que le Comité allait trop loin ? Ou bien pensaient-ils que le mode nouveau d'évaluation des revenus soulèverait une résistance générale que, dans l'état troublé du pays, il valait mieux ne pas affronter ? Ou encore, se dirent-ils que, pour imposer les riches, il était préférable de ne tracer aucune règle et de s'en remettre à la discrétion des municipalités et des sociétés populaires ? Quoi qu'il en soit de ces hypothèses, dont la dernière nous paraît au surplus la plus vraisemblable, ils ajournèrent indéfiniment la délibération et n'organisèrent pour le moment, pas plus l'impôt progressif qu'ils ne réformèrent la contribution mobilière. » Ajoutons que l'exagération des taux appliqués aux revenus considérables aurait eu pour conséquence inéluctable l'évasion de la matière imposable ou, tout au moins, sa dissimulation, et que, par suite, le rendement eût donné au Trésor de graves mécomptes. Signalons également, à ce propos, qu'en principe, l'impôt progressif n'est pas plus productif que l'impôt proportionnel : l'impôt progressif perçoit, il est vrai, des pourcentages plus élevés sur les gros revenus, mais aussi des taux plus bas sur les petits revenus ; or, ceux-ci sont relativement si nombreux que leur totalisation donne un chiffre supérieur à celle de ceux-là, surtout dans un pays comme la France, où la fortune est très disséminée.

Le déficit de février s'étant élevé à 197 929.000 livres, le montant en fut prélevé sur la réserve des assignats ; néanmoins la Convention se vit obligée d'ouvrir de nou-

veaux crédits pour la répression des troubles intérieurs, pour la défense nationale et pour remédier à la pénurie des subsistances au moyen d'avances à diverses communes. Une loi fut même votée qui proclamait le droit au travail et à l'assistance et qui mettait à la charge de la nation le soin de pourvoir à la subsistance des pauvres, des enfants, des vieillards et des infirmes. Naturellement ces mesures engendrèrent comme répercussion l'accentuation de la baisse des assignats, qui, à Paris, se dépréciaient déjà de 53 0/0 par rapport au pair, d'où il résultait des pertes énormes pour le fisc, que l'on payait en cette monnaie, et des perturbations très grandes dans les transactions commerciales. On prit plusieurs décrets pour enrayer la baisse : ainsi une loi du 11 avril, adoptée sur le rapport de Cambon, interdit toute vente et tout achat conclu autrement qu'en assignats et punit sévèrement les gens qui refuseraient de les accepter en paiement ; une loi du 24 avril réglementa à nouveau les aliénations des meubles et immeubles appartenant aux émigrés et des autres biens nationaux, et une autre loi du même jour confisqua les propriétés des Compagnies d'arquebusiers, d'archers, d'arbalétriers, de couleuvriniers, etc., pour augmenter le gage des assignats.

Une mesure adoptée par la Convention le 9 avril devait d'ailleurs contribuer à l'augmentation des dépenses de l'Etat : un décret voté à cette date autorisa en effet les représentants du peuple auprès des armées de la République à engager les dépenses extraordinaires qu'ils juge-

raient indispensables. Il allait donc être plus difficile que jamais de porter une appréciation exacte sur la situation financière de la nation. D'autre part Marat obtint de la Convention, le 1 mai, que les familles des volontaires, des défenseurs de la patrie, fussent secourues par l'État, en montrant que les fonds dont disposait la France permettraient cette libéralité : « Je n'aime pas ces petits scrupules qui ne tendent qu'à retenir la main bienfaisante de la nation, répondit-il à un député qui proposait de modérer les engagements de la République. La nation s'est emparée des biens de l'Église ; ces biens sont le patrimoine des pauvres et il ne dépend pas de vous d'en priver les malheureux. » Dans la même discussion, comme Réal demandait un allègement des charges incombant au budget. Vergniaud répliqua que l'on pourrait recourir, en cas de besoin, à la contribution progressive extraordinaire qui avait fait l'objet du rapport de Vernier : « Si les finances de la République ne suffisent pas, dit-il, ou du moins si, sans les déranger, il est impossible d'être juste envers les défenseurs de la patrie, vous ferez exécuter le décret qui ordonne la levée d'une taxe de guerre sur les riches et progressive suivant leurs facultés. Il y a une grande différence entre une pareille taxe et l'impôt progressif : celui-ci n'ayant pas de base fixe et étant purement arbitraire me semble menacer les propriétés, mais la taxe de guerre n'étant qu'une taxe momentanée, créée pour le danger et devant disparaître avec lui, tous les riches devant concourir, comme tous les citoyens, à

l'éloigner avec tout ce qu'ils ont de forces et de facultés, elle peut d'autant moins être regardée comme attentatoire à la propriété, qu'elle a aussi pour objet de défendre les propriétés de tous. »

La progressivité du taux de l'impôt avait d'ailleurs chaque jour de nouveaux partisans. Le 5 avril, Danton réussit à faire admettre le principe d'une taxe sur les riches destinée à pourvoir à la subsistance des pauvres. « Il faut que dans toute la France, s'écria-t-il, le prix du pain soit dans une juste proportion avec le salaire du pauvre ; ce qui excédera sera payé par le riche. Par ce seul décret vous assurerez au peuple et son existence et sa dignité ; vous l'attacherez à la Révolution, vous acquerrez son estime et son amour. Il dira : nos représentants nous ont donné du pain ; ils ont fait plus qu'aucun de nos anciens rois. » Plusieurs des représentants envoyés en mission dans les départements s'empressèrent d'y appliquer les idées de Danton. Une autre manifestation favorable à l'impôt progressif résulta de la discussion de la Déclaration des Droits de l'Homme à mettre en tête de la nouvelle Constitution ; nous avons vu plus haut que Robespierre en avait profité pour faire l'apologie d'un impôt proportionnellement plus élevé sur les riches que sur les pauvres ; Danton prit la parole dans le même sens et qualifia les taxes progressives de « conformes à la justice éternelle ». Les deux orateurs jacobins arrachèrent à la Chambre de chaleureux applaudissements, et grâce à leurs efforts l'article XXI de la Déclaration ne

porta pas approbation du principe de la proportionnalité.

Au même moment, les patriotes du département de l'Hérault et les commissaires qui y avaient été envoyés décidèrent que l'équipement et l'entretien des hommes de la nouvelle levée seraient payés au moyen d'un emprunt forcé sur les riches. Le 27 avril, sur le rapport de Cambon, l'Assemblée ratifia l'arrêté, et demanda aux autres départements de bien vouloir procéder de cette façon. Danton approuva la décision qui venait d'être prise, par un discours dont l'extrait suivant montre que l'impôt progressif et l'emprunt forcé sur les riches devenaient de plus en plus un moyen de lutte contre ceux-ci, un châtiment qui leur était infligé à cause de leurs idées antirévolutionnaires : « Si partout les mêmes mesures sont adoptées, dit-il, la République est enfin sauvée. On ne traitera plus d'agitateurs et d'anarchistes les amis ardents de la liberté... On a cru que le peuple voulait la loi agraire. Cette idée pouvait faire naître des soupçons sur les mesures adoptées par le département de l'Hérault. Sans doute, on empoisonnera ses intentions et ses arrêtés ; il a, dira-t-on, imposé les riches ! Mais, citoyens, imposer les riches, c'est les servir. C'est un véritable avantage pour eux qu'un sacrifice considérable : plus le sacrifice sera grand sur l'usufruit, plus le fonds de la propriété est garanti contre l'envahissement des ennemis.... Ce qu'a fait le département de l'Hérault, Paris et la France veulent le faire. Paris a un luxe et des richesses considérables. Eh bien ! par ce décret, cette éponge va être

pressée, et par une singularité satisfaisante, il va se trouver que le peuple sauvera la Révolution aux dépens de ses ennemis intérieurs. »

La Commune de Paris s'empressa de suivre le conseil donné par Danton et par la Convention, en votant un emprunt forcé progressif de 12 millions : les Comités des sections eurent toute liberté pour évaluer les revenus d'après la commune renommée ; les immeubles et meubles des gens qui ne satisferaient point à la réquisition devaient être saisis et vendus et les récalcitrants considérés comme suspects. L'histoire n'offre guère de lois fiscales auxquelles s'attachent d'aussi dures sanctions. D'ailleurs le taux s'élevait au chiffre énorme de 50 0/0 pour les revenus de plus de 50.000 livres ; toujours dans le but de plaire au peuple, une déduction de 1.500 livres était faite pour le chef de famille, plus 1.000 livres pour chacun des autres membres. Il y avait là un exemple frappant de guerre aux riches : le journal jacobin *Les Révolutions de Paris* le disait d'ailleurs sans ambages (1) : « Un peuple libre, y lisons-nous, doit craindre l'ascendant des riches, surtout dans les jours de révolution, et il doit tâcher de le diminuer. En les affaiblissant, en les menaçant de les affaiblir encore, on les rendrait extrêmement doux et commodes. Ils emploieraient leur crédit auprès des puissances étrangères à faire respecter la République au lieu de la faire avilir (2). »

(1) N° 200, 18 mai 1793.
(2) Cf. aussi Aulard, *op. cit.*, t. V, p. 189.

Tout ceci n'était au surplus qu'un commencement : la haine des riches que manifestaient les Jacobins et, à Paris, les Cordeliers, allait provoquer de nouvelles mesures de rigueur contre leur fortune. Le 8 mai, Camille Desmoulins, Robespierre, Collot d'Herbois et Danton réclamèrent l'arrestation des riches, coupables de manifester peu de tendresse à l'égard de la Révolution. « Que le riche paie, s'écria Danton, puisqu'il n'est pas digne le plus souvent de combattre pour la liberté ; qu'il paie largement ! » Sans aller jusque là, la Convention chargea le Comité des finances de préparer un projet de décret sur la taxe de guerre et approuva, le 13 mai, un nouvel arrêté du département de l'Hérault qui frappait à nouveau l'aisance, mais de façon plus arbitraire que jamais, car il était enjoint de procéder avec une rigueur toute particulière à l'égard de « ceux qui n'auraient pas donné des preuves de civisme, ou dont l'égoïsme et l'indifférence seraient notoirement connus ». A revenu égal, deux personnes seraient donc frappées différemment : la Convention reprenait ainsi les errements de l'ancien régime, en les retournant il est vrai.

Le jacobin Lasource protesta d'ailleurs contre cette décision et critiqua, à ce propos, le décret précité du 27 avril : « Vous avez compromis la chose publique, dit-il à ses collègues, en laissant aux départements et aux communes le soin de prélever une taxe. Vous avez exposé les citoyens à des vexations. Déjà, dans quelques communes, des taxes arbitraires existent et peuvent exciter

plus que des réclamations. Vous exposez les magistrats à devenir les traitants de l'ancien régime ; vous les livrez à la tentation de la corruption. N'est-ce pas infiniment dangereux, au moment où la machine souffre, de laisser à quelques magistrats le soin de lever des impositions et des armées ? Des malintentionnés qui voudraient établir le fédéralisme, ne pourraient-ils pas tourner contre la République, contre la liberté, les hommes et les taxes qu'ils auraient levés pour la défendre ? Il faut une taxe. Le riche égoïste, le sybarite, uniquement occupés de leurs plaisirs, ne donnant pas leur sang à la patrie, doivent l'aider dans leurs trésors. Il faut une taxe, mais une taxe qui repose sur des bases précises. »

C'est le 20 mai que Ramel-Nogaret — nous n'avons pas trouvé son nom parmi les membres du Club des Jacobins — exposa à la Chambre, au nom du Comité, le nouveau projet de taxe progressive : afin d'éviter le reproche d'inquisition, le revenu était fixé d'après le loyer, suivant les taux édictés par la loi de 1791 ; les revenus de 600 livres seraient exempts ; de 600 à 1.600 livres on paierait 50 livres, de 1.600 à 2.600, 110 livres, de 2.600 à 3.600, 180 livres, et ainsi de suite avec la même graduation.

Cambon et Lanjuinais préfèrent à cet impôt un emprunt forcé d'un milliard, mais ce dernier exprima le désir que cet emprunt fût souscrit aussi bien par les « sans-culottes » riches que par les aristocrates opulents, et n'atteint point les nobles qui se trouveraient sans for-

tune : il justifia sa motion en faisant appel au principe de l'égalité devant l'impôt, mais Marat et Thuriot répondirent que l'emprunt proposé par Cambon devait frapper les seuls ennemis de la République. Barbaroux, de son côté, fit valoir qu'un emprunt d'un milliard absorberait plus du tiers de la masse des revenus et arrêterait le commerce, et il demanda l'établissement de droits d'enregistrement sur les effets de commerce. Vernier qualifia la motion de Cambon d'atteinte au droit de propriété : il ajouta que les assignats permettraient de ne pas recourir à la mesure envisagée par l'Assemblée. Vergniaud, Buzot, Barère, Rabaut Saint-Etienne portèrent à la tribune des paroles de modération. Buzot essaya plus particulièrement de réagir et le fit en d'excellents termes : « Si vous décrétez l'emprunt aujourd'hui, vous vous privez d'une grande ressource pour des circonstances pressantes. Vous savez, d'ailleurs, que selon tous les publicistes c'est une très mauvaise politique que de ruiner les fortunes privées pour établir la fortune publique. Et voyez combien on a aliéné de vrais amis de la liberté par des mesures trop violentes ! En tuant le riche, vous tuez évidemment le pauvre, car, en ôtant à l'un les moyens avec lesquels il vivifie tout ce qui l'environne, vous ôtez au peuple de nos départements, qui veut travailler et non piller pour vivre, le moyen de subsister. Par là, vous perdez à jamais le crédit public. Voici pourquoi on n'attaque jamais impunément la propriété ; quand on l'attaque, on perd irrévocablement la confiance publique. En

second lieu, vous empêchez la vente des domaines nationaux... Je n'ai plus qu'une observation à faire : c'est que la charge de cet emprunt tombera sur les propriétés foncières... Il n'y aura de persécutés que les commerçants, les agriculteurs, les manufacturiers. Et qu'arrivera-t-il ? Vous ferez de ces bons citoyens autant d'ennemis de la Révolution. »

Mathieu (1) intervint, d'autre part, pour que l'emprunt s'adressât non seulement aux ennemis de la République, mais en général à tous les riches, parce qu'ils étaient suspects du fait qu'ils étaient riches. Marat se rangea à cet avis. Finalement la Chambre vota le principe de l'emprunt forcé d'un milliard. Les détails devaient faire l'objet de discussions postérieures (2).

Cette décision de l'Assemblée fut joyeusement accueillie par la Société des Jacobins, qui s'en occupa dans sa séance du 20 mai. Son président, Bentabole, lui apprit la nouvelle de la manière suivante : « J'annonce à la Société qu'après un combat entre la Montagne et le Marais, qui a duré depuis midi jusqu'à sept heures, il a été décrété qu'il sera ouvert sur le champ un emprunt forcé d'un milliard sur les riches, qui sera payé trois ans après la paix (3). » Léonard Bourdon et Maure, député de l'Yonne.

(1) Membre du club des Jacobins.

(2) Cf. *Procès-verbal de la Convention*, t. XII, p. 65-71.

(3) Le procès-verbal de la séance, reproduit dans Aulard, *op. cit.*, t. V, p. 201, porte la mention : *Applaudissements réitérés ; les transports de joie éclatent et se prolongent pendant près d'un quart d'heure.*

réclamèrent également l'accès de la tribune pour exprimer leur satisfaction. « Autrefois, dit ironiquement ce dernier, les riches faisaient toutes sortes de sacrifices pour se procurer des lettres de noblesse. Aujourd'hui, nous avons tout fait pour eux ; nous leur avons donné des lettres de patriotisme pour leur argent (1). »

Au même moment, la municipalité de Lyon essayait de taxer « les riches, les capitalistes, les insouciants » sur l'inspiration de Dubois-Crancé et de trois autres commissaires de la Convention. Le produit de cette contribution ne devait être que de 6 millions, mais il fut de 30 millions par suite de la rigueur avec laquelle on l'établit ; les procédés de recouvrement furent d'ailleurs si violents qu'il en résulta le 29 mai une révolte et le remplacement de la municipalité par une autre, d'opinion plus modérée (2).

Le recours à l'emprunt forcé et aux impositions arbitraires n'empêchait pas la Convention d'avoir toujours besoin de nouveaux fonds, pour les raisons que nous avons maintes fois exposées : rentrée de plus en plus lente et incomplète des impôts, guerre à l'extérieur, révoltes et désordres à l'intérieur (en particulier la guerre civile dans les départements de l'Ouest).

Aussi le Comité des finances saisit-il la Convention,

(1) Sur cette séance du Club, [illegible] t. XXVII, p. 154.

(2) Cf. Guillon de Montleon, *Mémoires pour servir à l'histoire de la ville de Lyon*, 1824, t. I, p. 233-240.

le 7 mai, par l'entremise de Johanot, d'une demande d'admission d'assignats pour 1.200 millions. Comme les fois précédentes, le rapporteur prétendit que cette mesure n'offrait aucun danger, que les propriétés nationales étaient plus que suffisantes pour gager le papier de l'Etat. Ainsi il évaluait les biens des émigrés à 3 milliards, déduction faite des dettes, alors que l'administration de l'enregistrement les estimait seulement à 1.500 millions ! Et puis, étant donné la masse considérable de propriétés offertes aux amateurs, ceux-ci devenaient de plus en plus exigeants, d'autant mieux qu'ils craignaient de se voir dépossédés par les anciens propriétaires, si la Révolution échouait.

Le déficit d'avril — 256.503.000 livres — fut couvert comme d'habitude au moyen des assignats. On n'entreprit rien, cependant, pour enrayer le flot toujours croissant des dépenses publiques ; achat de grains, avances aux villes, indemnités aux citoyens lésés par l'invasion ennemie, tous ces crédits, dont on ne peut guère discuter l'opportunité, creusaient un peu plus le gouffre. Barère fit même adopter la création d'une école primaire dans toutes les communes d'au moins 400 habitants : cette décision resta d'ailleurs lettre-morte.

D'autre part, les sections parisiennes avaient chaque jour recours aux allocations de la Convention pour équiper et habiller les volontaires qui partaient aux armées, car les impôts et emprunts forcés sur les riches ne suffisaient pas ou étaient trop lents à rentrer. Les assignats

émis devaient avant longtemps être en nombre trop peu considérable ; aussi l'Assemblée songea-t-elle bientôt à en augmenter à nouveau le gage. Ainsi un décret du 9 mai met sous séquestre les biens des princes en guerre avec la France et en confie l'administration et la jouissance à la régie des domaines nationaux ; un autre décret du même jour prescrit la confiscation de toutes les valeurs contenues dans les lettres adressées aux émigrés, un décret du lendemain annule les baux passés par anticipation par l'ordre de Malte, les congrégations, les universités, etc., et les ventes faites de leurs biens par les membres de ces personnes morales, le décret du 14 mai étend aux biens des princes allemands qui n'avaient pas protesté contre la déclaration de guerre de l'empire à la France le séquestre édicté par le décret du 9 mai, etc. En outre, pour écarter les dilapidations des fonctionnaires, dont beaucoup profitaient de l'anarchie générale pour réaliser des bénéfices illégitimes, Buzot fit adopter par la Convention un décret portant que les représentants du peuple seraient comptables de l'état de leur fortune vis-à-vis de la nation, décret qu'il espérait voir étendre à tous les gens qui émargeraient au budget de l'État : « Il faut, dit-il, que celui qui a acquis des domaines nationaux ou qui en acquerra dans le délai de deux ans après la session de la Convention, indique comment il s'est procuré le moyen de faire ces acquisitions ; s'il ne le fait pas, il devra être réputé voleur de la nation. »

Au mois de juin, de très nombreuses lois ont une por-

tée financière assez grande : partage des biens communaux, crédits pour les dépôts de mendicité, création de maisons de secours départementales, allocation aux vieillards, aux enfants et aux indigents, remaniement des pensions militaires, augmentation du traitement des juges de paix et de leurs greffiers (sur la proposition de Jeanbon-Saint-André et de Thuriot) et des administrations de district, etc. Pendant ce temps les assignats voyaient encore baisser leur cours : il était maintenant à 40 0/0 et bientôt, en septembre, il fut seulement de 29 0/0. Afin de faire rentrer un peu plus vite le prix des biens nationaux vendus et d'attirer les amateurs vers ceux qui restaient en vente, le décret du 5 juin prit un ensemble de dispositions sur lesquelles nous n'insisterons pas, car elles n'eurent à peu près aucun effet par suite de l'état de trouble dans lequel se trouvaient les finances du pays ; le décret du 3 juin réglementa, en vue de la hâter, la vente des biens des émigrés, celui du 4 chercha des ressources dans la liquidation des comptes des fermiers et receveurs généraux, et ceux des 8 et 10 juin décrétèrent la vente des ornements des chapelles supprimées et biens meubles et immeubles de l'ancienne liste civile, ce qui n'allait avoir d'autre résultat que d'augmenter la dépréciation des propriétés foncières.

L'emprunt forcé de 1 milliard, nous l'avons vu, avait été voté en principe par la Convention. Le 3 juin, Thuriot demanda avec succès à ses collègues, de mettre à l'ordre du jour l'examen des conditions dans lesquelles cette

opération pouvait être réalisée. Les chefs girondins, maintenant écartés et considérés comme suspects, exclus du club des Jacobins et de l'Assemblée, ne pouvaient plus se livrer à l'opposition modérée dans laquelle ils se cantonnaient depuis quelque temps : la Montagne allait être la maîtresse incontestée de la Chambre et du pays, mais il lui fallait agir avec tact, car la province était plutôt girondine, et l'on pouvait craindre, par suite, qu'elle ne se soulevât si une politique « extrêmiste » était suivie en matière fiscale.

Le Comité des Finances confia au jacobin Réal le rapport sur la question de l'emprunt forcé. Ce document, lu à la séance du 9 juin, est relativement modéré. « Le Comité, dit Réal, a pensé que cet emprunt étant une espèce d'impôt, par cela même qu'il est forcé, il ne devait, comme l'impôt, frapper que sur le revenu ; que ce serait porter en quelque façon atteinte à la propriété, que d'excéder le revenu ;..... qu'enfin si l'emprunt excédait une portion du revenu, le recouvrement deviendrait inaccessible ou d'une rigueur extrême, puisqu'alors le citoyen soumis à l'emprunt serait obligé de vendre à vil prix une partie de son patrimoine. » En conséquence, devaient être exemptes 1.200 livres de revenu pour chaque contribuable, plus 1.000 livres pour la femme et 800 livres pour toute personne à sa charge ; le surplus serait prêté à la nation.

Le projet rapporté par Réal n'avait pas le caractère progressif ; il se contentait de confisquer au-dessus de

1.200 livres au moins le revenu total des contribuables, il était donc de 100 0/0 sur le bénéfice net excédant. Divers députés, parmi lesquels les Jacobins Isoré et Collot d'Herbois, exprimèrent leurs préférences pour que le taux fût moindre sur les revenus modestes que sur les revenus considérables. La Convention ne prit aucune décision et renvoya l'examen de la question à la commission, aux fins d'étude supplémentaire.

La discussion reprit le 21, mais, dans l'intervalle, Billaud-Varennes et Ducos (1) firent approuver par la Chambre le principe de l'exemption de minimum nécessaire à la subsistance des individus. Dans la délibération qui eut lieu le 21 sur l'emprunt forcé, Robespierre se montra très modéré : il demanda que les revenus modestes fussent épargnés dans la mesure du possible et que l'on n'usât point « d'une inquisition cruelle qui rapprocherait l'esprit de la loi de celui de l'ancienne fiscalité ». La Convention l'applaudit et décréta qu'il y avait lieu de suivre ses indications. Le lendemain Réal lut son second rapport où il combattait vivement un projet de Collot d'Herbois qui faisait varier la taxe « suivant la nuance du civisme plus ou moins marqué » des citoyens et où il concluait en faveur de la division des revenus en trois classes correspondant au nécessaire, à l'abondant et au superflu, à *l'exemption* totale de la première, à *l'imposition progressive* de la seconde et à la *confiscation* pure et

(1) Tous deux membres du club des Jacobins.

simple de la troisième. « Je fixe, dit-il, le nécessaire du père de famille ou veuf avec enfants à 3.000 livres ; celui du célibataire ou veuf sans enfants à 1.500 livres. Le maximum des revenus abondants du premier, y compris le nécessaire, est fixé à 20.000 livres ; celui des revenus du célibataire est fixé à 10.000 livres ; tout le surplus est versé dans l'emprunt, à quelque somme que se portent les revenus. »

Jeanbon Saint-André, Chabot et Thuriot prirent la parole pour demander à leurs collègues de respecter les préjugés des gros propriétaires et de ne pas aigrir les sentiments des capitalistes opposés à la Révolution. La Convention leur obéit dans une certaine limite et décida, le 22 juin, que seuls seraient assujettis à l'emprunt les gens mariés ayant plus de 10.000 livres de revenu net et les célibataires jouissant d'un revenu supérieur à 6.000 livres. Mais ce décret n'entrant pas dans le détail et ne fixant ni les taux ni les modalités de la perception, la question dut être traitée plus tard à nouveau ; nous donnerons plus loin quelques renseignements sur ce sujet.

A la même époque la question de la progressivité de l'impôt fut d'ailleurs discutée par la Convention, à propos d'un rapport de Ramel Nogaret, du 3 juin, sur la réorganisation de la contribution mobilière. Thuriot et Chabot obtinrent l'ajournement du débat, car les propositions de Ramel étaient trop peu favorables à une forte progressivité des taux.

Au surplus, le déficit croissait toujours : il s'éleva à

315.563.000 livres pour le mois de mai, somme qui fut couverte au moyen d'assignats. Partout la misère se développait cruellement et la vie renchérissait toujours : de plus en plus le gouvernement était forcé d'ouvrir aux villes particulièrement en proie à la famine des crédits importants destinés à l'achat des grains, afin d'éviter, ou plutôt d'atténuer les troubles et les émeutes. Toutefois le déficit de juin est inférieur à celui de mai ; on l'évalue à 198 millions. Il ne faut donc pas s'étonner de la dépréciation constante des assignats. Beaucoup de conventionnels, jacobins ou non, croyaient cependant que la diminution du cours du papier avait l'agiotage pour cause. Fabre d'Eglantine, par exemple, accusa la Compagnie des Indes de se livrer, à cet égard, à des manœuvres dolosives ; il consacra même plusieurs discours à cette question, et Jullien (de Toulouse), également jacobin, l'appuya de sa parole. Aussi divers décrets ordonnèrent-ils l'apposition des scellés sur les caisses des Compagnies financières et en particulier de la Compagnie des Indes, l'enregistrement des effets au porteur, et enfin la suppression de la Caisse d'Escompte, — qui jusqu'alors avait résisté à toutes les attaques, — des Compagnies d'assurance et des sociétés par actions. Mais non seulement les assignats, en général, se tenaient à un cours de beaucoup inférieur à celui du numéraire métallique, mais encore les assignats sur lesquels figurait le portrait de Louis XVI étaient moins dépréciés que les assignats « républicains » ; ils faisaient prime de 5 à 6 0/0. Drouet,

du club des Jacobins, proposa donc la démonétisation des premiers et soutint sa motion ; mais Basire, Cambon et d'autres députés combattirent cette proposition dont l'adoption ne pouvait que compromettre davantage le crédit du nouveau régime. Danton intervint en faveur des idées exprimées par Drouet et Chabot et fit approuver par la Convention divers décrets (30 juillet, 3, 17 et 30 août) qui, tout en ne réalisant pas une expropriation totale sans indemnité des détenteurs d'assignats à face royale, n'en constituèrent pas moins une banqueroute partielle.

La politique d'approvisionnement — dont nous n'avons à nous occuper qu'au point de vue de ses répercussions sur les finances publiques, — continuait à absorber des crédits très importants. Ainsi Barère réussit à obtenir le 9 août, au nom du Comité de Salut Public, l'établissement de greniers d'abondance dans les principales villes de la République, et le prélèvement, à cet effet, de 100 millions sur les assignats. Par contre, en vue de réaliser une économie et de punir l'ex-ministre de son dévouement à l'ancien monarque, Bentabole, Osselin, Garrau et Fabre d'Eglantine firent suspendre provisoirement les intérêts dus à Necker pour une avance de deux millions qu'il avait consentie au Trésor lors de son passage au pouvoir ; et puis, le 1er août, Barère fit déclarer biens nationaux les propriétés des Vendéens rebelles et confisquer les biens des gens mis hors la loi. Couthon décida l'Assemblée à infliger de lourdes charges aux personnes

qui refuseraient des assignats ou qui placeraient des fonds dans les banques des pays avec lesquels la France serait en guerre, le jacobin Duquesnoy fit confisquer tous les immeubles portant encore des armoiries, et Danton proposa avec succès le non-paiement des créanciers de feu Louis XVI. Enfin on prit d'autres mesures en juillet et en août en vue de l'acquittement des contributions arriérées, de la liquidation de la dette et de l'actif et du passif des émigrés, de la diminution du gaspillage dans les services de l'armée, de la réorganisation des postes et messageries et de la reddition de comptes des anciens comptables, etc. Mais le meilleur moyen de se procurer des ressources, après l'émission d'assignats, paraissait toujours être l'imposition arbitraire des riches à laquelle s'entendaient habilement les représentants en mission, jacobins ou non.

Une très bonne mesure à l'actif de la Convention est la création du Grand Livre de la Dette Publique, sur un rapport de Cambon au nom d'une commission à laquelle appartenaient Chabot et Delaunay, par une loi du 24 août votée sans débat. Cette disposition avait pour but de remplacer tous les anciens titres de créances et d'attacher leurs propriétaires à la République : de plus la Convention facilitait ainsi la perception d'une taxe de 20 0/0 sur les valeurs mobilières en question et d'un droit sur les transferts qui se produiraient. Le rapport de Cambon fait connaître les chiffres suivants qui indiquent le montant de la dette française à cette époque :

Dette constituée : 100.800.000 livres en rente.

Dette à terme : 116 millions de capital et 21 millions en intérêts.

Dette provenant de la liquidation des offices : 626 millions en capital et 31 millions en intérêts.

Dette en assignats : 3.776 millions.

L'examen des modalités de l'emprunt forcé d'un milliard commença le 19 août par la lecture du nouveau rapport de Ramel ; il s'acheva par le vote du décret du 3 septembre. Bien que Ramel ne paraisse pas avoir appartenu au club des Jacobins, ses idées sont à peu près celles de la majorité de cette société, après l'exclusion et la déchéance des députés girondins. Voici les principaux traits de la loi qui fut adoptée par la Convention et qui reproduit le projet du Comité des finances : déclaration des revenus et des charges qui les grèvent par les citoyens soumis à l'emprunt, vérification par des commissaires nommés par les municipalités ; taxation d'office au cas de non-déclaration, d'après la commune renommée ; déduction du revenu net ainsi déterminé de 1.500 à 1.000 livres suivant les cas ; imposition du revenu à 1/10 de 1 à 1.000 livres, de 2/10 de 1.001 à 2.000 livres, et ainsi de suite en augmentant d'un dixième par millier de livres jusqu'à 9.000 ; au delà de 9.000 livres, contribution égale à la totalité du revenu dépassant ce chiffre.

Cambon croyait que le vote de cet emprunt permettrait de diminuer la masse des assignats en circulation

et, par suite, d'en relever le cours et de diminuer les prix. Mais la loi du 3 septembre rapporta au Trésor 200 millions de livres seulement au lieu du milliard escompté. Elle était donc complètement insuffisante ; d'ailleurs la Convention s'efforçait en même temps de remédier par d'autres moyens à la dépréciation constante du change. Sur la demande de Merlin (de Douai) elle décida, le 3 septembre, que seraient mises en état d'arrestation toutes les personnes prévenues d'avoir stipulé des prix différents suivant que le paiement aurait lieu en argent ou en assignats, d'avoir reçu ceux-ci au pair ou d'avoir essayé de les discréditer ; les contrevenants devaient être, dans certains cas, punis de la confiscation de leurs biens. De plus, on tenta de réaliser de nouvelles économies en facilitant la vente des biens des émigrés (loi du 14 septembre) et en réduisant le traitement des évêques sur la demande de Mgr Thibault, de Cambon et de Thuriot (loi du 18 septembre). Mais le besoin d'argent était tel que, le même jour, la création de 2 milliards d'assignats fut décidée et que Duhem (1) fit voter l'établissement en pays ennemi de fortes contributions, pesant surtout sur les riches, les privilégiés et les corporations religieuses, la saisie de l'argenterie des églises, des propriétés publiques et des fonds appartenant au fisc.

A l'intérieur, les représentants en mission ne procédaient pas autrement. Citons, par exemple, ces paroles

(1) Membre du club des Jacobins.

de Laplanche (1), bien significatives, tirées d'une lettre rédigée par lui le 23 septembre : « Les taxes révolutionnaires que j'ordonne ont du succès au delà de mes espérances. Les banquiers et les négociants sacrifient sans doute à la peur, en s'exécutant d'eux-mêmes. N'importe, le bien s'opère et les pauvres sans-culottes sont soulagés. Au prorata de leurs richesses et des besoins des citoyens nécessiteux, je viens encore ce matin de taxer révolutionnairement les nommés... à 20.000, 50.000, 30.000, 20.000 et 12.000 livres. Et voilà comment j'ai trouvé la corne d'abondance. » Tallien écrit de Bordeaux : « Nous ne négligeons pas... les saignées pécuniaires à faire aux riches, aux accapareurs et aux fédéralistes... Nous faisons tous les jours saisir les biens des conspirateurs, des membres de la commission populaire et des fugitifs : le résultat de nos opérations sera plusieurs millions acquis à la nation... Les recherches exactes que font les Comités de surveillance nous procurent beaucoup d'argent. » Fouché, envoyé dans la Nièvre et dans l'Allier, y fut encore plus rigoureux : « Les richesses, annonce-t-il au Comité de Salut Public le 6 octobre, sont l'arme la plus terrible contre la République, lorsqu'elles se trouvent entre les mains de ses ennemis... Il serait peu sage de laisser entre leurs mains des moyens si puissants. » En conséquence, il prend l'arrêté suivant : « Considérant que les richesses ne sont entre les mains

(1) Également membre de la société.

des individus qu'un dépôt dont la nation a le droit de disposer quand ses besoins l'exigent ; que l'or et l'argent enlevés par les riches à la circulation ne doivent plus servir à alimenter nos ennemis et à accaparer nos subsistances ; tous les citoyens qui possèdent de l'or ou de l'argent monnayés ainsi que de l'argenterie, soit en lingots, soit en vaisselle, soit en bijoux, sont obligés de les porter au Comité de surveillance de leur district, et ceux qui dans quinze jours n'auront pas obéi seront déclarés suspects (1). » Aussi Chaumette put-il déclarer à la Commune le 21 novembre suivant : « Dans la Nièvre, il n'y a plus de prêtres, ni de pauvres ; l'on a débarrassé les châteaux d'émigrés ainsi que les autels de ces monceaux d'or qui alimentaient la vanité des nobles et des prêtres. Trente millions d'effets précieux vont être amenés à Paris ; déjà des voitures chargées de croix, de crosses d'or et d'à peu près deux millions d'espèces monnayées sont arrivées à la Monnaie ; trois fois autant suivent ce premier convoi. »

En septembre et en octobre, les crédits supplémentaires et extraordinaires votés par la Convention se montèrent au chiffre considérable de 307 millions et demi, non compris les dépenses engagées directement par le Comité de Salut Public. Mais partout l'on arrêtait des suspects et l'on confisquait leurs biens au profit de la nation. A Lyon on alla même plus loin : l'insurrection

(1) Sur Fouché, voir comte de Martel, *Etude sur Fouché*, Paris, in-8°, 1873, p. 158, 161 et 170.

réprimée, l'Assemblée décida que la ville serait détruite et les biens des riches confisqués ; de cette mesure on espérait tirer un bénéfice de 2 milliards.

En octobre également, un décret, adopté sur avis conforme de Robespierre et de Fabre d'Églantine, supprima les Compagnies financières, interdit la formation de sociétés analogues et prescrivit de procéder à la liquidation immédiate de la Compagnie des Indes et à la vente de ses vaisseaux et de ses marchandises. Cette mesure avait pour objet de réprimer l'agiotage et de punir ces personnes morales des fraudes dont elles s'étaient rendues coupables envers le fisc. D'autre part, sur rapport de Barère, l'importation des marchandises fabriquées en Angleterre fut sévèrement prohibée et l'entrée des produits de nos colonies affranchie de tous droits. Enfin deux décrets décidèrent la continuation et la révision des liquidations d'offices et opposèrent la déchéance à diverses créances sur l'État ; ce faisant, la Convention rompait les engagements pris par le nouveau régime afin de diminuer le montant des dépenses et en même temps de léser les gens riches.

Une fois engagée dans cette voie, elle ne devait d'ailleurs pas s'arrêter facilement : la richesse était de plus en plus en butte aux attaques de toutes sortes, les recherches domiciliaires suivies de confiscations étaient chaque jour plus nombreuses ; un rapport de Vadier (1) à la

(1) Un des premiers membres du club des Jacobins, ancien conseiller au présidial de Pamiers.

Chambre, rédigé au nom du Comité de Salut Public, nous donne sur ce point des détails fort intéressants, voire cyniques ; les représentants en mission faisaient aussi main basse sur les ornements sacerdotaux et les vases sacrés des églises, ce qu'on ne peut que désapprouver sévèrement ; enfin le décret du 3 décembre déclara propriété nationale tous les biens des fabriques, même celui consacré à l'actif des fondations, mesure qui violait incontestablement la volonté des donateurs.

La nation se procurait de cette manière des ressources métalliques, qui lui servaient dans ses rapports avec l'étranger, vu la forte dépréciation des assignats. Les députés songeaient cependant à remplacer intégralement le numéraire d'or et d'argent par la monnaie de papier et poussaient les gens à se défaire du premier. Ainsi Lequinio (1), en tournée dans les Charentes, écrivait ceci le 9 décembre : « L'échange de la monnaie métallique pour des assignats se fait à tel point, que la caisse du receveur du district de Marennes s'est trouvée insuffisante, et que nous avons été contraint de donner un ordre pour aller prendre des assignats chez le payeur général, à la Rochelle... Nous saisissons cette occasion pour vous rappeler la demande que nous avons déjà faite de supprimer toute la monnaie métallique, hors les gros sous ; c'est le seul moyen, selon nous, de donner aux assignats tout leur crédit. » Malgré ce raisonnement spécieux,

(1) Membre du club des Jacobins.

malgré les efforts de Cambon, la Convention se refusa avec raison à édicter cette démonétisation.

En même temps Garnier (de Saintes), Saint-Just, Lebas, Legendre, Fouché, Couthon, Tallien, etc., continuaient à imposer les villes de province et à procéder aux confiscations de plus en plus nombreuses : « La tête des conspirateurs tombe sur l'échafaud, écrit ce dernier le 1er décembre au ministre de l'intérieur..... Cette nuit plus de 200 gros négociants ont été arrêtés, les scellés mis sur leurs papiers. La guillotine et de fortes amendes vont opérer le scrutin épuratoire du commerce, et exterminer les agioteurs et accapareurs. L'argenterie arrive en abondance à la Monnaie. L'emprunt forcé va son train. Bordeaux versera plus de 100 millions dans les coffres de la République. »

Ces mesures avaient pour effet de procurer de l'argent au Trésor, mais aussi de faire disparaître la matière imposable et de réduire presque à néant le rendement des taxes ordinaires. Le Comité de Salut Public arrêta, le 19 avril 1794, qu'il serait sursis à ces confiscations, mais il était trop tard, la richesse étant déjà tarie. Il avait même fallu réduire de moitié le principal de la contribution mobilière ; cette diminution était d'ailleurs insuffisante, car les contribuables s'abstinrent de payer presque la totalité des 30 millions restants. L'impôt, ordinaire ou extraordinaire, ne donnant plus de ressources importantes, l'Assemblée décida, sur la proposition de Cambon, le retrait pur et simple, sans indemnité, de tous les do-

maines engagés : grâce à cette spoliation des engagistes, elle comptait augmenter de 1 milliard et demi le gage des assignats, elle ne devait, en réalité, qu'accroître la dépréciation de la propriété immobilière. En même temps les fermiers généraux furent astreints à restituer une bonne partie des bénéfices qu'ils avaient tirés de la perception des anciens impôts, et finalement 28 d'entre eux, parmi lesquels Lavoisier, furent envoyés au tribunal révolutionnaire, condamnés à mort le 8 mai, et guillotinés : la confiscation de leur fortune résultait du jugement.

En outre, Osselin fit incorporer au domaine national les biens des gens qui, sortis de France avant le 14 juillet 1789, n'y étaient pas rentrés depuis cette date ; grâce à Danton et à Couthon, il en fut de même des propriétés des pères et des mères d'émigrés ; on leur assimila aussi les biens des tribunaux de commerce, des abbayes, des communautés et des congrégations religieuses, des ecclésiastiques réguliers ou séculiers expulsés pour cause d'incivisme ou de refus de serment, etc. Corrélativement une loi du 7 décembre ordonna la fabrication de 500 millions d'assignats, ce qui portait leur montant à 8.220 millions, dont 2.108 avaient été incinérés. Leur dépréciation s'accroissait d'ailleurs régulièrement : elle était de 60 0/0 en février 1794, de 62 0/0 en mars et de 64 0/0 en avril ; et c'est en vain que, sur le rapport de Merlin (de Douai), la Convention édicta, le 10 mai, une procédure expéditive pour punir les personnes prévenues d'avoir stipulé un prix différent en assignats ou en mon-

naie métallique, refusé d'être payées en papier, essayé d'en discréditer le cours, etc.

Néanmoins la Convention avait toujours confiance en ce moyen extraordinaire de se procurer des ressources ; elle le croyait inépuisable. Thuriot obtint donc facilement la suppression de la Loterie qui, il est vrai, ne rapportait plus que deux millions par an. Cambon et Danton proposèrent, avec succès, l'abolition des cautionnements, Barère fit voter un programme de travaux publics, l'on dépensa sans compter, pour permettre à la guerre et à la marine d'être à la hauteur de la tâche difficile qui leur était impartie, pour allouer des indemnités et des subventions à toutes sortes de personnes — la société des Jacobins reçut même 100.000 livres — pour augmenter et agrandir les prisons, pour soulager les miséreux, pour acheter des grains en France et à l'étranger, car la famine se généralisait dans tout le pays, pour fournir du pain, de la viande et du poisson à Paris, pour créer des écoles primaires, etc.

Dans ces circonstances, une excellente mesure fut adoptée : il s'agit de la loi du 23 floréal an II (12 mars 1794), portant création du Grand Livre de la dette viagère, et dont il faut savoir gré à Cambon qui prit une part active à sa rédaction. Mais on continuait à suivre la même politique imprévoyante à l'égard des assignats qui eurent à couvrir des déficits mensuels de 266 millions pour brumaire, de 145 millions pour pluviôse, de 220 millions pour ventôse, et de 360 millions pour germinal. Ces chif-

fres auraient pu être réduits dans une certaine mesure sans la dilapidation considérable qui existait dans les services de l'Etat et si l'on avait mieux surveillé les fournitures militaires. Le 7 janvier, Bourdon (de l'Oise), Danton et Forestier (1) avaient bien obtenu de l'Assemblée, malgré Bentabole, le vote d'un décret interdisant aux ministres d'ordonnancer des dépenses sans l'ouverture préalable d'un crédit, mais le Comité de Salut Public suspendit l'exécution de cette mesure en ce qui concernait le ministère de la guerre, c'est-à-dire du département dont la gestion donnait lieu aux gaspillages les plus grands.

Le 23 mars (2 germinal an II) Cambon donna lecture à la Convention d'un rapport assez important sur la situation financière de l'Etat. Il y avoue que, du 1er mai 1789 au 1er septembre 1793 les dépenses se sont élevées à 6.511 millions de livres ; il explique l'énormité de ce chiffre par les raisons suivantes : paiement par la nation des frais du culte, avances aux départements, travaux publics, et, surtout, guerre extérieure et intérieure ; il se plaint amèrement que les taxes révolutionnaires et les emprunts forcés n'aient pas répondu aux espérances que l'on avait basées sur ces ressources financières. Toujours optimiste, il ne croit pas, toutefois, que la situation soit désespérée.

L'Assemblée abolit, le 10 mai, la séparation des dépenses et des recettes en ordinaires et extraordinaires : au

(1) Jacobin, membre de la Commune de Paris.

surplus les recettes normales ne donnaient à peu près plus rien au Trésor. Par contre l'appel aux contributions de guerre croissait : le Palatinat surtout fut soumis à un pillage en règle, et Baudot (1), le 16 mars, put déclarer à la Convention : « Vaincre l'ennemi et vivre à ses dépens, c'est le battre deux fois. La guerre est faite sur les bords du Rhin comme dans les beaux jours de Rome. Les laines et les étoffes, les cuirs et les métaux, le bétail et les fourrages, tout a été enlevé. » En France, dans les départements révoltés, on procédait d'une façon analogue ; la Vendée et Toulon furent pillés ; même dans les parties du territoire qui étaient restées calmes, les représentants en mission continuaient à traquer la richesse, déjà bien atteinte cependant. A la même époque le désordre financier allait d'ailleurs être encouragé par une nouvelle loi, celle du 12 germinal an II (1er avril 1794) qui supprimait les ministères et leur substituait des commissions subordonnées au Comité de Salut Public.

Robespierre et ses amis prenaient dans le gouvernement une part chaque jour plus importante ; ils arrivaient même à exercer une véritable dictature qui ne pouvait subsister que par l'effusion du sang. La Société des Jacobins s'était débarrassée des éléments d'opposition et le tribunal révolutionnaire devait les envoyer à la guillotine : tel fut le sort commun des Dantonistes et des Hébertistes. Ce n'était pas le moment d'arrêter le flot rapide

(1) Membre du club des Jacobins.

des dépenses publiques, car pour conserver le pouvoir, pour ne pas perdre l'estime du peuple, il fallait lui jeter en appât des crédits de plus en plus dispendieux. Robespierre le comprit bien. Des décrets du 30 mai et du 12 juillet accordèrent au Comité de Salut Public (Comité des approvisionnements) 100 millions pour achats de grains ; plus de 160 millions furent votés pour divers objets ; les lois du 13 mai et du 1er juin prélevèrent sur les fonds budgétaires 100 millions pour pensions et secours aux femmes, enfants et ascendants des défenseurs de la patrie, sur rapport de Collot d'Herbois. Cela n'empêcha pas certains membres de la Convention, Isoré par exemple, de demander la transformation de la contribution foncière d'impôt de répartition en impôt de quotité ; l'Assemblée refusa de se rendre à ses raisons, étant d'avis, avec Tallien et Bourbon (de l'Oise) que le moment était mal choisi pour opérer cette réforme, excellente en soi.

Pendant ce temps la recherche de nouvelles ressources continuait : le décret du 6 juillet assimila aux biens nationaux les propriétés des émigrés des pays en guerre avec la France, celui du 9 juillet imposa aux marchands et banquiers, dont les associés étaient à l'étranger ou condamnés par les tribunaux révolutionnaires, de verser au Trésor les fonds appartenant à ces derniers, et un peu avant, la loi du 17 prairial (5 juin) avait établi pour un an une contribution de guerre égale au dixième de l'emprunt forcé. Ces mesures ne firent pas obstacle à la baisse des assignats qui, en juin, ne valaient plus que 31 0/0, et

pourtant Barère demanda avec succès la création de 1.205 nouveaux millions de cette monnaie (décret du 1er messidor, ou 19 juin) ; mais, pour en faciliter l'écoulement, on étendit leur circulation à la Belgique où les fournisseurs de l'armée durent les accepter de force au pair ; en outre, afin d'en augmenter le gage, le 23 messidor (11 juillet) tous les biens des hospices, hôpitaux, maisons de secours et établissements de bienfaisance furent incorporés dans le domaine de l'État, à charge par celui-ci de payer leurs dettes ; on procéda de même à l'égard des académies et sociétés littéraires. Peu de temps après, le 9 thermidor (27 juillet), Robespierre et ses amis étaient décrétés d'accusation ; le lendemain la tête du dictateur tombait, et avec lui s'écroulait la puissance du club des Jacobins, de cette société qui, depuis 1789, avait tenu trois assemblées sous sa férule.

CONCLUSION

Il ressort avec évidence, de l'étude qui précède, que la Société des Jacobins, sous les trois noms qu'elle a successivement portés, a joué un rôle considérable dans les finances de la Révolution ; on peut même dire que sa politique fiscale et budgétaire se confond avec celle de la Constituante, de la Législative et de la Convention jusqu'à Thermidor. Juger ces Assemblées du point de vue qui nous occupe, c'est donc juger le club qui a disparu, pour ainsi dire, à la mort de Robespierre.

Les indications que nous avons données dans le corps de cet ouvrage montrent quelque chose de plus ; elles font voir que les Jacobins diffèrent beaucoup du portrait que l'on a bien souvent tracé d'eux. Le défaut de documentation sur l'histoire du club breton et de la Société des Amis de la Constitution, et la partialité de certains écrivains ont eu pour effet de mettre en vive lumière ce que les décisions inspirées et votées par eux ont pu avoir de néfaste et de jeter un voile sur les mesures équitables, habiles ou excusables qu'ils ont été amenés à prendre. Une confusion s'est faite — elle existe encore pour beaucoup de personnes — entre les Montagnards et les Jaco-

bins ; nous avons montré, après M. Aulard, que ces deux appellations ne sont pas synonymes, que si la plupart des Montagnards appartenaient au club, tous n'en faisaient pas partie, que beaucoup de ses membres, jusqu'à la fin de 1792 et au début de 1793, avaient des opinions très modérées et se classaient parmi les Girondins, que c'est seulement peu à peu, et sous la poussée des événements, qu'ils ont perdu de leur pondération initiale. Ces remarques faites, nous serons plus libres pour porter un jugement sur leur rôle financier.

Nous avons dans cette étude séparé en deux parties la politique suivie par les Jacobins ; en premier lieu, nous avons envisagé leurs projets, leurs rapports et leurs discours pendant la période monarchique, puis nous nous sommes occupés de leurs travaux au cours de la première République, jusqu'au 9 thermidor. Certes ils ne sont pas brusquement passés de la modération à la violence lorsque Louis XVI a été déchu de ses prérogatives royales ; sous la Constituante et la Législative, ils ont parfois manifesté des opinions extrêmement avancées, et l'on a vu, sous la Convention, certains d'entre eux donner à l'Assemblée des conseils excellents. Mais si l'on envisage leur histoire dans ses grandes lignes, on constate qu'au début la majorité des membres de la Société ne se signalait pas par des excès et qu'à la fin les éléments d'extrême-gauche y ont acquis une grande influence et même l'unanimité.

Quand on apprécie une époque aussi troublée que celle

de la Révolution française, il faut également éviter de recourir aux critériums que l'on doit employer si l'on porte un jugement sur une époque de paix. A des temps anormaux, conviennent des moyens extraordinaires. On ne peut décemment reprocher aux Jacobins d'avoir essayé d'assurer à la nation des ressources de cette nature, on a seulement le droit de regretter qu'ils aient été trop loin dans cette voie périlleuse.

Suivant que l'on examine les décisions relatives à l'impôt ou celles concernant les dépenses, les critiques et les approbations doivent différer dans une grande mesure. A l'égard des taxes ordinaires, il est indéniable que, sous l'impulsion jacobine, la Constituante a réalisé un progrès considérable : elle a supprimé les barrières intérieures qui entravaient les transactions, elle a aboli la gabelle qui était universellement abhorrée, elle a organisé le timbre et l'enregistrement, elle a substitué à la taille, à la capitation et aux vingtièmes, la contribution foncière, la contribution mobilière et les patentes, de beaucoup préférables, ce qui a facilité la tâche du Consulat et introduit dans la législation française le germe des impôts directs actuels. Ce faisant, elle a su profiter des enseignements du passé et des travaux des assemblées de notables, tenues à la fin de l'ancien régime : pour la contribution foncière elle a emprunté beaucoup de matériaux aux réglementations antérieures, tout en les perfectionnant ; en ce qui concerne la contribution mobilière et les patentes, elle a fait appel aux présomptions, aux

signes extérieurs, pour éviter toute inquisition, cet écueil des impôts sur le revenu basés d'après la déclaration des contribuables. Toutefois, si elle a eu raison de supprimer les impôts indirects existants, son tort a été de ne pas pourvoir à leur remplacement, mais elle est excusable d'avoir procédé de la sorte, car elle aurait soulevé contre elle l'animosité populaire et fourni au souverain et à la Cour des arguments leur permettant de démontrer que les impôts seraient aussi lourds sous le nouveau régime que sous l'ancien. Démagogie de sa part, dira-t-on, mais démagogie nécessaire, que l'on retrouve dans tous les pays où s'accomplit une révolution.

On a beaucoup reproché à la Constituante et à la Législative d'avoir montré trop de mollesse dans le recouvrement des impôts qui venaient d'être créés. La raison de ce manque d'énergie est la même que celle du non-établissement de droits de consommation (1). Il ne faut donc pas être trop sévère, ici encore, à l'égard des Jacobins et de leurs amis.

Le peuple avait pensé que la réunion des Etats-Généraux aurait pour effet une diminution des dépenses et, par suite, des charges fiscales qui pesaient lourdement sur ses épaules. Il n'en fut rien ; bien au contraire, les besoins du Trésor s'accrurent dans de fortes proportions, surtout quand la guerre éclata. La situation se traduisant par de moindres recettes ordinaires et plus de dépenses

(1) La diffusion des idées physiocratiques a également contribué à cette mesure.

budgétaires, la nation était obligée de recourir aux moyens extraordinaires. Or, nous l'avons vu, il était presque impossible de faire appel au crédit : un emprunt eût été trop onéreux et n'eût donné que des sommes tout à fait insuffisantes. C'est ainsi que la Constituante se trouva acculée à la confiscation ou à la reprise, — suivant l'opinion exprimée par divers de ses membres — des biens du clergé, mesure qui allait être suivie d'autres décrets de nature analogue, et qu'elle estima pouvoir sans danger monnayer en assignats le domaine acquis de cette façon. Pouvait-elle agir autrement ? Nous ne le croyons pas : dans la voie où on l'avait engagée, il ne lui était pas possible de reculer ; aux uns elle demandait leur sang, des autres elle exigeait leur argent, leurs propriétés. Au début, les Jacobins agirent d'ailleurs avec l'assentiment de nombreux intéressés (1) ; ce n'est que plus tard que la spoliation se fit violente et prit l'allure d'une peine infligée à de mauvais citoyens, une punition aux prêtres et aux aristocrates ; les Jacobins ont eu tort à ce moment d'en appeler à la haine contre les riches et les ecclésiastiques et non à leur patriotisme. Peut-être était il encore temps de le faire.

Quoi qu'il en soit, lorsque la République fut proclamée la situation financière était mauvaise, sans qu'il y eût la faute de personne. Désordres en France, guerre avec l'étranger, démagogie obligatoire, disette un peu partout,

(1) Nous avons examiné plus haut les cas du comte de Noailles, du duc d'Aiguillon, de Mgr de Talleyrand et de Mgr Gobel.

par suite besoins de plus en plus considérables, tels étaient les obstacles auxquels allait se heurter la politique financière des Jacobins. Le pays se trouvait dans un état d'anarchie tel que l'impôt ordinaire pouvait encore moins rentrer que sous la royauté : un seul moyen restait, la création d'assignats à jet continu et, comme corollaire, l'augmentation du domaine qui leur servait de gage, c'est-à-dire de nouvelles confiscations. En outre les conventionnels tentèrent d'appliquer des impôts de guerre, progressifs et arbitraires, et d'émettre des emprunts forcés, mais les résultats furent de beaucoup inférieurs à ce que l'on avait espéré : seule la planche aux assignats devait donc suffire à presque tous les besoins de l'État.

Nous ne reviendrons pas sur tous les excès que nous avons retracés dans notre dernier chapitre ; il est impossible de ne pas regretter les tueries abominables qui ont désolé la France à cette époque, les violences commises contre les biens et les personnes, l'érection du pillage en moyen de gouvernement. Le club des Jacobins a pris une grande part de responsabilité dans tous ces méfaits qui, pourtant, étaient souvent inspirés par l'amour de la patrie et des miséreux : mais nous ne devons pas oublier que bien souvent, jusque 1793, la minorité de la société protesta vigoureusement contre les tendances extrêmistes de la majorité et fit parfois écarter ou retarder le vote de décrets de tendances condamnables ; nous ne devons pas non plus oublier que les Jacobins et leurs collègues

de la Montagne étaient exacerbés par la trahison des mauvais Français qui avaient pris les armes contre leur pays pour conserver leurs privilèges et qui dissimulaient leurs ressources alors que le peuple ne ménageait ni son temps ni sa vie.

Les Jacobins ont été gouvernés par les circonstances plus qu'ils ne les ont gouvernées. Au début de la Révolution, ceux qui devaient plus tard être les plus violents étaient des gens d'esprit rassis et pondéré, à qui manquaient toutefois des connaissances économiques et financières étendues. De 1789 à 1794 ils ont soutenu une lutte ardente contre les adversaires de l'intérieur et contre les ennemis de l'extérieur ; il leur a fallu beaucoup d'argent pour mener à bien leur œuvre ; s'ils ont échoué en partie, s'ils n'ont pas sauvé la France du désastre financier qui l'attendait sous le Directoire, il faut cependant rendre hommage au désintéressement d'un grand nombre d'entre eux et à l'énergie de leurs sentiments patriotiques et démocratiques.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. SOUCHON.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

LISTE DES MEMBRES DU CLUB DES JACOBINS QUI ONT JOUÉ UN ROLE ASSEZ IMPORTANT (1)

Aiguillon (duc d').
Albitte.
Amar.
André (d').
Anthoine.
Antonelle.
Aoust (d').
Armand.
Augier.
Auvray.
Bailly.
Bancal des Issards.
Barbaroux.
Barère de Vieuzac.
Barnave.
Basire.
Beauharnais (Alex. de).
Bentabole.
Bernard (de Saintes).
Berruyer (général).
Biauzat (Gaultier de).
Billaud-Varenne.
Boislandry (Legrand de).
Boissy d'Anglas.
Bonnecarrère.
Botidoux (Le Dest de).
Bouche (C. F.).
Bouche (P. F. B.).
Bouquier.
Bourbotte.
Bourdon (de l'Oise).
Bourdon (Léonard).
Boutaric.
Bouthellier (marquis de).
Brissot.
Broglie (Victor, duc de).
Buzot.
Cabanis.
Cambon.
Camus.
Carnot.
Carra.
Carrier.
Cazin.
Chabot.
Chabroud.
Chales.
Champeaux (Palasne de).
Champort.
Chartres (Louis-Philippe d'Orléans, duc de).
Chaumette.

(1) Il ne peut être question de donner ici l'énumération complète des Jacobins qui se comptaient par milliers. Outre que la place nous manque et que ce long défilé serait monotone, beaucoup de noms échapperont sans doute pour toujours à la postérité, les procès-verbaux d'admission étant détruits ou bien incomplets.

Chénier (Marie-Joseph).
Clavière.
Cloots.
Cochon de Lapparent.
Collot d'Herbois.
Condorcet (marquis de).
Constantini.
Coroller du Moustoir.
Couthon.
Dalbarade.
Danjon.
Danton.
Dartigoeyte.
David (peintre).
Defermon des Chapelières.
Delacroix.
Delaunay.
Delmas.
Desfieux.
Desmoulins (Camille).
Destournelles (ministre).
Deydier.
Dubois de Crancé.
Dubouchet.
Dufourny (de Villiers).
Duhem.
Dumas (général Mathieu).
Dumouriez (Général).
Du Port (Adrien).
Duquesnoy.
Fabre d'Eglantine.
Fabre d'Olivet.
Fauchet (Mgr).
Ferrières (de).
Fouché.
Fourcroy.
Fréron.
Frochot.
Garnier (de Saintes).
Gensonné.
Glezen.
Gobel (Mgr).
Goudard.
Gouget-Deslandres.
Goupil de Prefelne.
Gouy d'Arsy.
Goyre-Laplanche.
Grégoire.
Guadet.
Hanriot.
Hébert.
Hérault de Séchelles
Hesse (prince de).
Isnard.
Isoré.
Jeanbon Saint-André.
Jullien (de Toulouse).
Kellermann (Général).
Kersaint.
Kervélegan (Le Goazre de).
Laborde (de Méréville).
Lacépède (de).
Laclos (Choderlos de).
Lacoste (Marquis de).
Lacoste (J.-B.).
La Fayette (Marquis de).
La Harpe.
Lameth (Alexandre de).
Lameth (Charles de).
Lameth (Théodore de).
La Metherie (de).
Lanjuinais.
Lanthenas.
Laporte (de).
La Revellière-Lépeaux.
Larive (Jean Mauduit de
Lasource.
Latyl.
Le Bas.
Le. Chapelier.
Le Cointre.
Legendre.
Lepidor.
Lequinio.

Levasseur (de la Sarthe).
Lostalot.
Louvet (de Couvrai).
Manuel.
Marat.
Massa (duc de).
Maure.
Mendouze.
Menou (Baron Jacques de).
Mercier.
Merlin (de Douai).
Merlin (de Thionville).
Mirabeau (Comte de).
Momoro.
Monge.
Noailles (Vicomte de).
Orléans (Louis-Philippe-Joseph, duc d').
Osselin.
Périsse du Luc.
Pervinquière.
Pétion.
Philippeaux.
Polverel.
Prieur (de la Côte-d'Or) ?
Prieur (de la Marne).
Rabaut Saint-Étienne.
Réal.
Régnier.
Reubell.
Robespierre (de).
Robespierre jeune (de).
Rochambeau (Comte de).
Rœderer.
[illegible]
[illegible]
[illegible]
Saint-Just (de).
Saliceti.
Santerre (Général).
Sedaine.
Siéyès.
Sillery (Brulart de).
[illegible]
Soubrany.
Talleyrand (de).
Tallien.
Talma.
Taschereau.
Thibault.
Thirion.
Thomas.
Thuriot.
Tournon.
Vadier.
Verchère de Reffy.
Vergniaud.
Vernerey.
Vernier.
Voidel.
Volney.
[illegible]
Yger.

BIBLIOGRAPHIE

Amé (Léon). — Etude sur les tarifs des douanes et sur les traités de commerce. Paris, Imprimerie nationale, 1876.

Ami du peuple (l').

Anissou-Dupéron. — Essai sur les traités de commerce de Methuen et de 1786 (*Journal des Économistes*, t. XVII, avril 18[illegible]).

Anti-financier (l').

Archives parlementaires publiées par Mavidal et Laurent. *Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*. 1re série 1787 à 1799-1800. Paris, 1867-[illegible].

Audiffret (Marquis d'). — Système financier de la France. 6 vol. 2e éd. Paris, Guillaumin, 1854-1870.

Aulard. — La société des Jacobins, *Recueil de documents*. 6 vol. Paris, Jouanot, 1889-1897.

— Vo Jacobins (Club des) de la *Grande Encyclopedie*, t. XX.

Bailly (A.). — Histoire financière de la France depuis l'origine de l'ancienne monarchie jusqu'à la fin de 1786. 2 vol. Paris, Montardier, 1830.

Bailly (Jean-Sylvain). — Mémoires d'un témoin de la Révolution, ou journal des faits qui se sont passés sous ses yeux et qui ont préparé et fixé la Constitution française. 3 vol. Paris, Levrault, Schoell et Cie, 1804.

Baudeau (Abbé). — Ephémérides du citoyen, ou bibliothèque raisonnée des sciences morales et politiques, 1767-1771.

— Lettres d'un citoyen sur les vingtièmes et autres impôts. Paris, 1768.

— Première introduction à la philosophie économique, ou analyse des Etats policés. Amsterdam, 1771.

— Nouvelles éphémérides économiques, ou bibliothèque raisonnée de l'histoire, de la morale et de la politique, 1775-1776.

Bertin. — Lettre du contrôleur général Bertin à M. Le Bret, intendant de Bretagne, 8 avril 1761.

Bertrand de Moleville. — Mémoires particuliers sur le règne de Louis XVI. Ed. de 1860.

Boisguillebert. — Détail de la France sous le règne présent, 1697. Ed. Daire, Paris, Guillaumin, 1843.

— Factum de la France ou moyen très facile de rétablir les finances de l'Etat, 1707. Ed. Daire. Paris, Guillaumin, 1843.

— Dissertation sur la nature des richesses, de l'argent et des tributs, où l'on découvre la fausse idée qui règne dans le monde à l'égard de ces trois articles. S. d. Ed. Daire. Paris, Guillaumin, 1843.

Bouchard. — Système financier de l'ancienne monarchie. Paris, Guillaumin, 1891.

Boutaric (Edgard). — La France sous Philippe le Bel. Etude sur les institutions politiques et administratives du moyen âge. Paris, H. Plon, 1861.

Boyetet. — *Recueil de divers mémoires relatifs au traité de commerce avec l'Angleterre, faits avant, pendant et après les négociations.* Versailles, 1789.

Bresson (Jacques). — Histoire financière de la France depuis l'origine de la monarchie jusqu'à l'année 1828. 2 vol. Paris, Bachelier, 1829.

Brissot (de Warville). — A tous les républicains de France sur la société des Jacobins de Paris. Paris, Imprimerie du Cercle social, 1792.

— Point de banqueroute, ou lettre à un créancier de l'Etat sur l'impossibilité de la banqueroute nationale et sur les moyens de ramener le crédit et la paix. Londres, 1787.

— Discours sur la rareté du numéraire et sur les moyens d'y remédier. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 1790.

— Discours sur la vente des biens ecclésiastiques. Paris, Lottin, 1790.

— Motion sur la nécessité de circonscrire la vente des biens ecclésiastiques aux municipalités dans leur territoire. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 1790.

— Discours sur la nécessité de suspendre momentanément le paiement des liquidations au-dessous de 3.000 livres avant d'émettre de nouveaux assignats, et sur les finances en général (24 novembre 1791). Paris, Imprimerie nationale, s. d.

Brugerette. — Le club des Jacobins. Paris, Bloud, 1904.

Buchez et Roux. — Histoire parlementaire de la Révolution française. Paris, Paulin, 1834-1840.

Butenval (Comte de). — Précis historique et économique du traité de commerce entre la France et la Grande-Bretagne, 1869.

Calonne. — Mémoire remis aux notables, concernant la gabelle (12 mars 1787).

Charmasse (A. de). — Cahiers des paroisses et communautés du bailliage d'Autun, 1895.

Chassin. — Les élections et les cahiers de Paris en 1789. Paris. 1888-1889.

Choderlos de Laclos. — *Journal des Amis de la Constitution*. Paris. 1790-1791.

Châteaubriand. — Essai historique, politique et moral sur les révolutions anciennes et modernes considérées dans leurs rapports avec la Révolution française. Londres, 1797. T. Ier de l'éd. Garnier des *Œuvres complètes*.

Clamageran. — Histoire de l'impôt en France, 3 vol. Paris, Guillaumin, 1868-1876.

Clavière. — De la foi publique envers les créanciers de l'Etat, lettres à M. Linguet. Londres, 1788.

— Opinions d'un créancier de l'Etat sur quelques matières de finance importantes dans le moment actuel. Londres et Paris, Buisson, juin 1789.

— Discussion du projet de M. l'évêque d'Autun sur l'échange universel et direct des créances de l'Etat contre les biens nationaux. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 3 juillet 1790.

— Lettres écrites à M. Cérutti sur les prochains arrangements de finances. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 6 août-4 septembre 1790.

— Limites nécessaires à l'intervention des municipalités dans la vente des biens ecclésiastiques et domaniaux. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 1790.

— Observations sommaires sur le projet d'une refonte générale des monnaies. Paris, Belin, 5 novembre 1790.

— Réflexions sur les moyens de concilier l'impôt du tabac avec la liberté du commerce. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 19 novembre 1790.

— Réponse au mémoire de M. Necker, concernant les assignats. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 1790.

— Examen du mémoire de M. Amelot sur l'organisation de la Caisse de l'Extraordinaire. Paris, Imprimerie du *Patriote français*, 3 décembre 1790.

— Lettre adressée au Comité des monnaies (13 novembre 1790). S. l. n. d.

— Lettre à M. Beaumez sur l'organisation du Trésor public (12 décembre 1790). S. l. n. d.

— Pétition faite à l'Assemblée Nationale sur le remboursement des créances publiques non vérifiées et sur le paiement des domaines nationaux, en assignats et espèces effectives, le 5 novembre 1791. Paris, Baudouin, s. d.

— Réflexions sur les formes et les principes auxquels une nation libre doit assujettir l'administration des finances. Paris, Belin, 1791.

— Mémoire sur l'état actuel des manufactures des poudres et salpêtres du royaume, le 10 avril 1792. Paris, Imprimerie nationale, s. d.

— Réponse à la lettre de M. Montesquiou sur un écrit intitulé « De la conjuration contre les finances et des mesures à prendre pour en arrêter les effets » (23 avril 1792). S. l. n. d.

— Du numéraire métallique ou de la nécessité d'une prompte refonte de monnoyes en abolissant l'usage d'en fixer la valeur en livres tournoi. Paris, Imprimerie du Cercle social, 1792.

— De la conjuration contre les finances et des mesures à prendre pour en arrêter les effets. Paris, Imprimerie du Cercle social, 1792.

— Mémoire sur la liquidation de la Ferme générale et de la Régie générale. Paris, Imprimerie nationale exécutive du Louvre, 1793.

— Premier mémoire sur les salines, adressé à la Convention nationale le 29 décembre 1792. Paris, Imprimerie nationale exécutive du Louvre, 1793.

— Coupons d'assignats. Pétition proposée aux 148 sections de Paris. S. l. n. d.

— A l'Assemblée nationale sur les finances. Paris, Imprimerie du Cercle social, s. d.

Combes de Patris (**Bernard**). — L'esprit financier des Girondins. Thèse de Toulouse, Paris, 1909.

Condorcet. — Lettres sur le commerce des grains. Paris, Couturier, 1774.

— Réflexions sur l'abolition des corvées, 1775.

— Réflexions sur le commerce des bleds. Londres, 1776.

— Essai sur la répartition de la taille et des vingtièmes. Londres 1788.

— Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales. S. l., 1788.

— Sur l'impôt progressif. Guillaumin.

— Réflexions sur la fixation de l'impôt. Paris, Baudouin, 1789.

— Nouvelles réflexions sur le projet de payer la dette exigible en papier forcé. Paris, Baudouin, s. d.

— Réflexions sur la constitution du pouvoir chargé d'administrer le Trésor national. Paris, Imprimerie nationale, s. d.

— Fléau de l'agriculture, 1789.
— Crédit national, 1789.
— Plan d'un emprunt public avec des hypothèques spéciales. Paris, Baudouin, 1789.
— Mémoire sur les monnaies. Paris, Baudouin, 1790.
— Bibliothèque de l'homme public ou analyse raisonnée des principaux ouvrages français et étrangers sur la politique en général, la législation, les finances, la police, ... Paris, Buisson, 1790-1792.
— Discours sur les finances prononcé à l'Assemblée Nationale le 12 mars 1792. Paris, Imprimerie nationale, s. d.
— Journal d'instruction sociale. Paris, Imprimerie des Sourds-Muets, 1793.
— Mémoires sur la Révolution française. Paris, 1824.
— Œuvres complètes. Paris, Didot frères, 1847-1849.

Constantini. — Discours prononcé à la Société des Amis de la Constitution, le 6 octobre 1790, sur les impositions. Paris, Baudouin, s. d. Reproduit dans le *Recueil* d'Aulard, t. I.
— Autre discours à la Société des Amis de la Constitution, le 6 octobre 1790, sur cette question : l'impôt foncier doit-il être payé en nature ou en argent ? Paris. Baudouin, s. d. Reproduit dans le *Recueil* d'Aulard, t. I.

Coquéau. — Opinion relative à l'opération des assignats. S. l. n. d. Reproduit dans le *Recueil* d'Aulard, t. I.

Courcelle-Seneuil. — *Dictionnaire d'économie politique* de Léon Say. V° *Law*.

Crévecœur (Robert). — Journal d'Adrien Duquesnoy, député du tiers-état de Bar-le-Duc, sur l'Assemblée Constituante, 3 mai 1789-3 avril 1790. Paris, A. Picard et fils, 1894.

Daire (Eug.). — Introduction sur la doctrine des Physiocrates. Paris, Guillaumin, 1846.

Dalloz. — *Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence*. Nouvelle édition. Paris, 1870, et années suivantes.

Deschamps et Jannet. — Les sociétés secrètes et la Révolution. 4e éd. 3 vol. Avignon.

Devérité. — La vie et les doléances d'un pauvre diable pour servir de ce qu'on voudra aux prochains Etats-Généraux. Paris, 1789.

Dubois de Crancé. — Analyse de la Révolution française, depuis l'ouverture des Etats-Généraux jusqu'au 6 brumaire an IV de la République. Ouvrage posthume publié par Th. Iung. Paris, G. Charpentier, 1885.

Dufourny de Villiers. — Les cahiers du 4[e] ordre, celui des pauvres journaliers, des infirmes, des indigents, etc., de l'ordre sacré des infortunés, 25 avril 1789.

Dulaure. — Histoire physique, civile et morale de Paris. Paris, 1825.

Dumont (Etienne). — Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées législatives. Paris, Gosselin, 1832.

Du Pont de Nemours. — Réflexions sur l'écrit intitulé *Richesse de l'Etat*. Paris, 1763.

— Réponse demandée par M. le marquis de .... à celles qu'il a faites aux Réflexions sur l'écrit intitulé *Richesse de l'Etat*. Paris, 1763.

— Lettre à M. de Saint-Péravy contenant l'analyse et la réfutation de l'*Essai analytique sur la richesse et sur l'impôt de M. Graslin*, 1768.

— Observations sur les effets de la liberté du commerce des grains et ceux de la prohibition, 1770.

— Mémoire sur la vie, les ouvrages et l'administration de Turgot. Philadelphie, 1782.

— Mémoire sur l'abolition des droits de traites intérieures, la suppression des barrières, etc., 12 mars 1787.

— Lettre à la chambre de commerce de Normandie sur le mémoire qu'elle a publié relativement au traité de commerce avec l'Angleterre. Rouen, 1788.

— Effets des assignats sur le prix du pain (par un *Ami du Peuple*). 1790.

Dutot. — Réflexions politiques sur les finances et le commerce où l'on examine quelles ont été sur les revenus, les denrées, le change étranger, et conséquemment sur notre commerce, les influences des augmentations et des diminutions des valeurs numéraires des monnaies. Ed. de 1738, 1743 et 1754. Ed. Daire, Paris, Guillaumin, 1843.

Duvergier. — Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat. Paris, 1834 et suiv.

Encyclopédie méthodique. V° *Aides*. Paris, 1784.

Ferrières-Sauvebœuf (Comte de). — Mémoires historiques et politiques. Paris, 1790.

Forbonnais. — Considérations sur les finances d'Espagne, 1753.

— Recherches et considérations sur les finances de la France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721. Bâle, 1758.

— Principes économiques, 1758. Ed. Daire, dans les *Mélanges d'économie politique*. Paris, Guillaumin, 1847.

— Lettres d'un banquier à un correspondant de province, 1759.

— Observations succinctes sur l'émission de deux milliards d'assignats, 1790.

— Eléments du commerce. 2e éd. Paris, an IV (la 1re édition de Leyde et Paris datait de 1754).

Fromenteau. — Secret des finances de France, 1581.

Garrault. — Recherches sur les monnaies.

Gazette nationale ou le Moniteur universel, commencé le 5 mai 1789. Paris, Agasse, an IV.

Gomel (Charles). — Les causes financières de la Révolution française. 2 vol. Paris, Guillaumin, 1893.

— Histoire financière de l'Assemblée Constituante. 2 vol. Paris, Guillaumin, 1896-1897.

— Histoire financière de la Législative et de la Convention. 2 vol. Paris, Guillaumin, 1902-1905.

— L'impôt progressif et l'impôt arbitraire en 1793 (*Journal des Economistes*, 5e série, t. I, 1902).

Gosselin. — Réflexions d'un citoyen adressées aux notables sur la question proposée par un grand roi (Frédéric III) : En quoi consiste le bonheur des peuples et quels sont les moyens de le procurer, ou sur cette autre : D'où vient la misère et quels sont les moyens d'y remédier ? Paris, 1787.

Gouget-Deslandres. — Sérieux et dernier examen sur le salut de la chose publique, discours sur les finances, le crédit des assignats, la circulation de l'argent et la baisse de l'intérêt de l'argent. Paris, Imprimerie nationale, 1790. Reproduit dans le *Recueil* d'Aulard, t. I.

— Examen du mémoire adressé à l'Assemblée Nationale par le premier ministre des finances. Paris, Imprimerie nationale, s. d. Reproduit dans le *Recueil* d'Aulard, t. I.

— Développements de nouveaux principes sur le système de l'imposition. Paris, 1791.

— Du crédit public en France. Paris, 1793.

— Nouvelle législation de l'impôt et du crédit public. Paris, 1816.

Graslin. — Sur l'influence de l'impôt indirect sur les biens fonds. 1767.

— Essai analytique sur la richesse et sur l'impôt, 1767.

— Correspondance contradictoire sur un des principes fondamentaux des économistes, 1779.

Grégoire. — Mémoires ecclésiastiques, politiques et littéraires. Vol. I, Paris, 1839 (posthume).

Guillon de Montléon. — Mémoires pour servir à l'histoire de la ville de Lyon, 1824.

Helvétius. — *Œuvres complètes*, vol. IV, 1796.

Holbach (**Baron d'**). — Système social ou principes naturels de la morale et de la politique avec un examen sur l'influence du gouvernement sur les mœurs. Londres, 1773.

Jaurès. — Histoire socialiste. Paris, Rouff.

Journal des Amis de la Constitution.

Journal des débats et de la correspondance des Amis de la Constitution, séante à Paris aux Jacobins, 1791-1793.

Lamartine. — Histoire des Girondins, 1847.

Lameth (**Alexandre de**). — Histoire de l'Assemblée Constituante.

Lauwereyns de Roesendaele (**de**). — La répercussion de l'impôt. Paris, A. Rousseau, 1901.

Laveaux (**J.-Ch.**). — Journal de la Montagne. Paris, 1793-1794.

Law. — Considérations sur le numéraire et le commerce. Ed. Daire, Paris, Guillaumin, 1843.

— Mémoires sur les banques. Même édition.

— Lettres sur les banques. Même édition.

— Mémoires justificatifs. Même édition.

— Lettres sur le nouveau système des finances. Même édition.

— Mémoire sur l'usage des monnaies. Même édition.

Le Faure (**Amédée**). — Le socialisme pendant la Révolution française. Paris, 1867.

Leroy-Beaulieu (**Paul**).— Traité de la science des finances, 2 vol., 8e éd. Paris, Alcan, 1912.

Le Trosne. — Les effets des impôts indirects prouvés par les deux exemples de la gabelle et du tabac. Paris, 1770.

— De l'ordre social, ouvrage suivi d'un traité élémentaire sur la valeur, l'argent, la circulation, l'industrie, le commerce intérieur et extérieur. Paris, 1777.

— De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt, suivi d'une dissertation sur la féodalité. Bâle, 1779.

Lichtenberger (**André**). — Le socialisme au XVIIIe siècle. Paris, Alcan, 1895.

— S'il y eut du socialisme dans les cahiers de 1789 (*Revue socialiste*, 1898, vol. 27).

— Le socialisme et la Révolution française. Paris, Alcan, 1899.

Linguet. — De l'impôt territorial. Londres, 1787.

Mallet du Pan. — *Mercure Britannique*, 25 juillet 1800.

Martel (**Comte de**). — Etude sur Fouché. Paris, 1873.

Martin (**Henri**). — Histoire de France de 1789 jusqu'à nos jours, 2e éd. Paris, Furne, 1878.

Melon. — Essai politique sur le commerce, 1re éd., 1734, 2e éd., 1736. Ed. Daire, Paris, Guillaumin, 1843.

Mercier de la Rivière. — Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, 1767.
— Intérêt général de l'Etat, ou liberté du commerce des blés démontrée conforme au droit naturel, 1770.
Michelet. — Histoire de la Révolution française. Paris, 1877-1879.
Millin. — Antiquités nationales. Paris, Drouhin, 1791.
Mirabeau (Marquis de). — Théorie de l'impôt. Paris, 1760.
Mirabeau (Comte de). — Journal des Etats-Généraux [illegible] à partir du 2 mai 1789.
— Dénonciation de l'agiotage au roi et à l'Assemblée des notables. Paris, 1787.
— Première lettre sur l'administration de M. Necker. Paris, 1787.
— Seconde lettre sur l'administration de M. Necker. Paris, 1787.
— Suite de la dénonciation de l'agiotage. Paris, 1787.
Molinari (de). — Histoire du tarif, 1847.
Montaran (de). — Mémoire sur les tarifs et les droits de traite en général.
Montesquieu. — L'esprit des lois (livre XIII). Genève, Barillet, s.d.
Montjoie. — Histoire de la Révolution française, 2 vol., 1797.
Moreau de Beaumont. — Mémoire concernant les impositions et droits en Europe. Paris, 4 vol., 1768-1769.
Morellet (Abbé). — Mémoire des fabricants de Lorraine et du Bar, concernant le projet d'un nouveau tarif. Nancy, 1772.
Necker. — De la législation et du commerce des grains, 1775.
— Préambule de l'arrêt du 15 août 1779.
— Compte rendu présenté au roi au mois de janvier 1781. Paris, Imprimerie royale, 1781.
— Administration des finances de la France. Paris, Panckouke, 1784, 3 vol.
— Correspondance avec M. de Calonne, 1787.
— Défense contre M. de Calonne, 1787.
— Aperçu de la situation des finances. Paris, Imprimerie nationale, 1789.
— Nouveaux éclaircissements sur le compte rendu. Paris, Hôtel de Than, 1788.
— Observations sur l'avant-propos du Livre Rouge, 1790.
— Sur l'administration de M. Necker. Paris, Plassan, 1791.
Noilliac. — L'anthropographe. Paris, 1789.
Orateur du Peuple (l').
Papon (Abbé Jean-Pierre). — Histoire du gouvernement français depuis l'Assemblée des Notables, tenue le 22 février 1787, jusqu'à la fin de décembre de la même année 1787.

Pâris-Duvernay. — Examen des réflexions politiques sur les finances. La Haye, 1740.

Polverel (de). — Opinion de M. de Polverel sur l'aliénation et l'emploi des biens nationaux et sur l'extinction de la dette publique. Paris, Beaudoin, s. d. Reproduit dans le *Recueil* d'Aulard, t. I.

Portalis. — L'esprit philosophique au xvııı^e siècle. 2 vol. Paris, 1834.

Quesnay. — *Physiocratie* ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain. Leyde et Paris, 2 vol., 1767-1768 (écrits rassemblés par Du Pont de Nemours).

— *Encyclopédie*, Vis *Fermiers* et *Grains*.

Quinet (Edgar). — La Révolution. Paris, Imprimerie nationale, 1889.

Rabelleau. — Voyage d'un prince autour du monde, ou les effets et les inconvénients du luxe. Rouen, 1772.

Reynal (Abbé). — Aux Etats Généraux. Marseille, 1789.

Retz de Serviès (André de). — De l'impôt progressif dans l'histoire de France de 1789 à 1870. Thèse de Paris. Paris, Pedone, 1904.

Révolutions de France et de Brabant (Les).

Révolutions de Paris (Les).

Robespierre. — Sur l'impôt personnel, 1790. Voir *Œuvres*. Ed. Lapommeraye. Paris, 1840.

Robinet. — Danton, homme d'Etat. Paris, 1889.

Roland. — *Financier patriote*. Paris, 1789.

Rousseau (Jean-Jacques). — Discours sur l'économie politique. Vol. IV de l'éd. Lefèvre des *Œuvres complètes*. Paris, 1819.

— De l'économie politique (article inséré dans l'*Encyclopédie*). Vol. I de l'éd. Houssiaux des *Œuvres complètes*. Paris, 1852.

— Lettre à M. d'Alembert. Vol. III de la même édition.

Rouvière. — Histoire de la Révolution française dans le département du Gard, 1887.

Roy (Maurice). — De l'amortissement des dettes de l'Etat. Paris, 1883.

Saint-Pierre (Abbé de). — Mémoires sur les pauvres mendiants.

— Du gouvernement intérieur de l'Etat (Voir *Œuvres politiques et morales*. Rotterdam, 1741).

Saint-Simon. — Mémoires. Ed. de Boislile. Paris, Hachette, 1879-1912.

Say (Léon). — *Dictionnaire d'économie politique*, 2 vol. Paris, Guillaumin, 1891.

Schelle (G.). — Dictionnaire d'économie politique de Léon Say. V° *Physiocrates*.

Seligman. — L'impôt progressif en théorie et en pratique. Traduit de l'anglais. Giard et Brière, Paris, 1909.

Siéyès. — Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques. Paris, 1789.

Stourm. — Les finances de l'ancien régime et de la Révolution, 2 vol. Paris, Guillaumin, 1885.

Suret. — Théorie de l'impôt progressif. Paris, Alcan, 1910.

Taine. — Les origines de la France contemporaine. Paris, Hachette, 1877-1894.

Turgot. — Réflexions sur la formation et la distribution des richesses, 1770.

— Lettre à l'abbé Terray sur la marque des fers. Limoges, 24 décembre 1773.

— Lettres sur les grains, 1788.

Vauban. — Mémoires sur les dépenses de la guerre sur lesquelles le roi pourrait faire quelques épargnes, 1693.

— La dîme royale, 1707. Ed. Daire. Paris, Guillaumin, 1843.

Vernier. — L'impôt sur le luxe et les richesses, 1793.

Villeneuve-Bargemont. — Histoire de l'économie politique, 2 vol. Paris, 1841.

Vuitry. — Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789, 3 vol. Paris, 1877-1889.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).